

836 2012/009 TNV



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL Y
SU APLICACIÓN EN LA LEY DE SEGURIDAD
NACIONAL EN MÉXICO**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

JOSÉ ELIAS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

MATRÍCULA: 206330984

ASESOR:
MTRO. TELESFORO NAVA
VÁZQUEZ

LECTOR:
DR. ENRIQUE
CUNA PÉREZ

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril, 2012.

Universidad Autónoma Metropolitana

Facultad de Psicología

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
NACIONAL DE MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
NACIONAL DE MÉXICO

JOSE ELIAS GONZALEZ HERNANDEZ

ESTADÍSTICA Y CENSOS

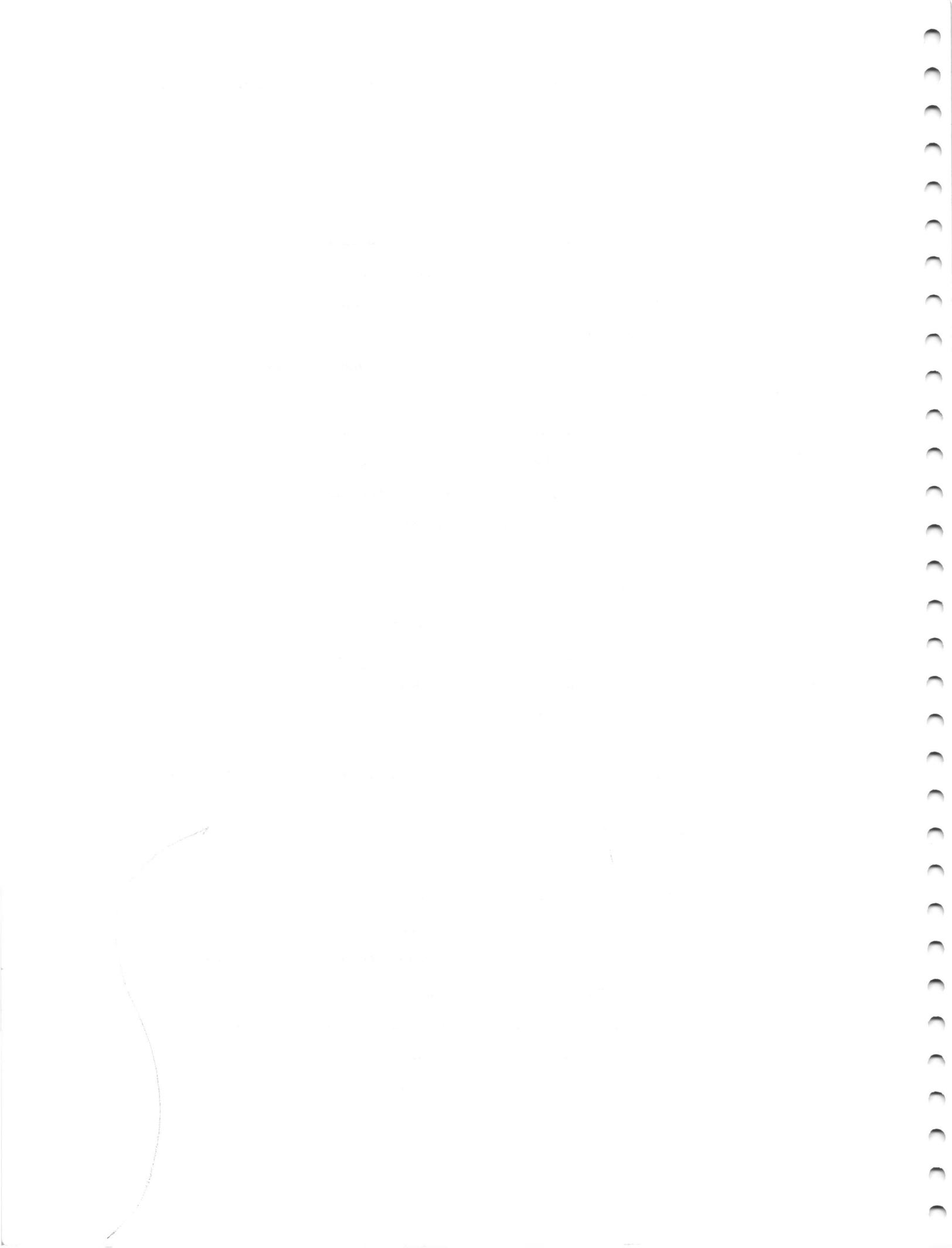
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| Capítulo 1 | 4 |
| La Seguridad Nacional en México | 4 |
| 1.1 La Proyección de La Seguridad Nacional En México..... | 9 |
| 1.2 Los Retos en la Definición del Concepto de Seguridad Nacional en México. | 11 |
| 1.3 El Dilema entre La Seguridad Exterior y Seguridad Interior. | 13 |
| Capítulo 2 | 16 |
| El Concepto de Seguridad Nacional en México. | 16 |
| 2.1. La seguridad, un concepto clave en el desarrollo de la Seguridad Nacional..... | 20 |
| 2.2 El Realismo como teoría clave de la Seguridad Nacional. | 22 |
| 2.2.1 Realismo clásico y estructural..... | 22 |
| 2.3 El concepto tradicional de la Seguridad Nacional..... | 24 |
| 2.3.1 El desarrollo de un concepto mundial de Seguridad Nacional | 28 |
| Capítulo 3 | 33 |
| Aplicaciones del concepto de Seguridad Nacional en México | 33 |
| 3.1 Una visión administrativa de la Seguridad Nacional, primera etapa de la construcción del concepto..... | 38 |
| 3.1.1 La Seguridad Nacional en los Planes de Desarrollo Nacional: Los Objetivos Nacionales Coyunturales..... | 43 |
| 3.1.1.1 Plan Global de Desarrollo 1980-1982. | 44 |
| 3.1.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. | 46 |
| 3.1.1.3 Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994..... | 48 |
| 3.1.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000..... | 52 |
| 3.2 Segunda etapa: La política pública en el desarrollo del concepto de Seguridad Nacional | 54 |
| 3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 | 55 |
| Capítulo 4 | 61 |
| Ley de Seguridad Nacional 2005 | 61 |
| Bibliografía: | 74 |



INTRODUCCIÓN

Los países más desarrollados como Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, no definen conceptualmente los vocablos, seguridad y defensa, sino por el contrario estos temas están incluidos dentro de su política de Seguridad Nacional, la que abarca ámbitos como la política y la relación internacional, nacional y la defensa al interior de su país. Las políticas y acciones de Seguridad Nacional de estos Estados involucran el empleo del poder nacional en defensa de sus intereses, siendo el ámbito militar en conjunto con el poder económico, político y social, uno más de los factores de poder que en suma reflejan sus intereses legítimos.

En México, la Seguridad Nacional se ha convertido en un concepto escabroso, pues no sólo se refiere al hecho de estudiar los fenómenos, personas o instituciones que sustentan a la soberanía o que atentan contra ella, puesto que las estructuras políticas han dado un uso indebido al tema de la seguridad nacional: el de justificar la acción represora de los aparatos e instituciones del Estado en contra de los opositores del gobierno o bien en su caso, para favorecer a grupos y elites económicas (políticos, empresarios e inversionistas), haciendo uso del concepto de seguridad como la defensa de los intereses de la nación.

La disminución acelerada del papel del Estado como actor económico y la apertura e integración económica con los países del Norte principalmente (TLCAN), son elementos clave de la política gubernamental en los últimos treinta años, que se ha distinguido por la subordinación de su política de Seguridad Nacional – especialmente acorde a la política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norte América-, amén de las expectativas que tienen con respecto a la economía de nuestro país.



Para el grupo de investigadores entre ellos el Grupo de Especialistas en materia de Seguridad Nacional (G.E.S.N.A.), los temas como: la educación, la salud, el agua y el medio ambiente, son fenómenos que deben considerarse dentro de la agenda de seguridad nacional, ya que en el contexto actual, la realidad mexicana no debe basarse en las perspectivas de sus vecinos del norte, sino crear acuerdos multilaterales con otras potencias, ampliar su planta productiva, generar tecnología y garantizar los servicios básicos a su ciudadanía para poder satisfacer y brindar una Seguridad Nacional real, llevando a la praxis la teoría de la defensa de sus intereses legítimos no institucionales y garantizar una mejor calidad de vida a sus conciudadanos.

Por ello es necesario, redefinir el concepto de Seguridad Nacional, no confundir la seguridad de la nación con la seguridad del Estado, con la del gobierno, se debe manejar un concepto que realmente contribuya al desarrollo nacional y de esta forma garantizar un ejercicio pleno de las garantías individuales que brinda a cada ciudadano la constitución política. Falta además, socializar la agenda de Seguridad Nacional con otros actores clave en el desarrollo del país



Capítulo 1

La Seguridad Nacional en México.

En este capítulo se muestra la forma en que se llevó a cabo la investigación acerca del concepto de Seguridad Nacional, así como el plan de trabajo que se realizó durante poco más de un año y que reformulo la idea del uso del concepto y de su aplicación dentro del Estado Mexicano. Esta investigación utiliza el método comparativo y el enfoque sistémico de las relaciones internacionales, se comparan dos períodos para determinar el estado actual del concepto de Seguridad Nacional durante el período priísta (1920-2000) y el gobierno panista (2000-2006). El trabajo parte de la base de un sistema internacional asimétrico e interdependiente, en el cual se construyen regímenes que determinan y condicionan la toma de decisiones en el ámbito interno. A su vez, los diferentes actores internos, así como el contexto propio, determinan también las respuestas políticas en materia de seguridad para tales o cuales estímulos.

La seguridad del Estado y de sus ciudadanos constituye una demanda latente dentro del sistema político mundial, teniendo como fin la protección y el logro de un proyecto común, una nación libre, poderosa, respetuosa de su historia, su sistema jurídico y su integridad patrimonial y territorial. Esta es una función indelegable e irrenunciable del Estado, que requiere, de acuerdo a su importancia real no sólo de un simple ajuste de medios o de estructuras, sino de la concientización amplia de la necesidad de involucrar no solo a las instituciones y a las estructuras del Estado, sino tomar en cuenta las necesidades y los problemas que presenta su ciudadanía, es decir, todo el potencial nacional que representa los ciudadanos, los recursos naturales, la ciencia y tecnología y las instituciones que sustentan la justicia y la legalidad del país.



La construcción del objeto Seguridad Nacional supone no sólo la percepción del sujeto que lo construye, en este caso el Estado, sino el proceso teórico-ideológico que lleva a la elección del ejercicio del poder. Por tanto el discurso que deriva de estas posiciones no es neutral, el concepto de Seguridad Nacional está por encima de los actores sociales, deriva de la practica ideológica del Poder Ejecutivo que es quien lo dirige y lo ejecuta, no es ajeno a la ideología que lo matiza y justifica y gira en derredor de la defensa de un orden social.

La información constituye un factor de prevención de riesgos y amenazas, y las decisiones generan consecuencias y responsabilidades ineludibles. En México, no existe un acuerdo en torno a la definición del concepto de Seguridad Nacional, durante el gobierno del PRI los asuntos relacionados al tema de la Seguridad eran elegidos conforme al mandatario en turno, sin que existiera una participación real del Poder Legislativo en la elaboración de programas de prevención de seguridad externa e interna, ni mucho menos en definir el concepto y los elementos que deberían incluirse en la agenda de Seguridad Nacional, ni en orden ni en importancia.

Con la alternancia en el Poder Ejecutivo, el tema de Seguridad Nacional se vuelve relevante dentro de las esferas políticas y pieza fundamental de las investigaciones sociales, pues se abre la participación a diferentes grupos de investigadores, organizaciones y al público en general, en la construcción de un proyecto en común, definir el concepto, los elementos y valores que deben de figurar en el tema de Seguridad Nacional. Se puede afirmar con certeza que la transición democrática trajo al debate político nacional, el tema de Seguridad Nacional, los controles de las agencias de Seguridad Nacional como es el caso del CISEN, la existencia de una mayor colaboración entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como una renovada concepción de la Seguridad Nacional (si bien para algunos el narcotráfico representa una amenaza a la Seguridad Nacional, para otros analistas y especialistas lo es solo para la seguridad del Estado y de las instituciones, dejando una brecha en la relación entre el Estado y la ciudadanía), la cual sirva para alentar los intereses de la nación.



La teoría de la cual parte el análisis de esta investigación y particularmente el tema de Seguridad Nacional, es la teoría realista, basada en la escuela realista tradicional que aparece en Estados Unidos durante la década de los cuarenta, la cual considera que la razón del Estado y el interés nacional derivan del interés del imperio, es decir se basa en la concepción e ideología que el Estado debe de sobrevivir a las adversidades humanas, ideológicas y de otro Estado-Nación. Su concepto básico parte del principio sistémico de homeóstasis, concebido como el equilibrio dinámico del orden internacional. Debido a ello, en el plano interno se centra en el concepto de gobierno y de las acciones que desarrolla para su defensa, identifica la seguridad con el término defensa y resuelve el conflicto de intereses a partir de la disuasión y el uso del aparato militar principalmente.

El problema epistemológico central no es reconceptualizar como tal el concepto de Seguridad Nacional en general, el problema epistemológico es situar el concepto en el contexto actual, analizar lo que para el Estado mexicano significa para así transformarlo de acuerdo a la visión actual dentro de cuatro campos: el político, el económico, el social y el militar, lo que supone además, reencuadrarlos en el nuevo entorno internacional y nacional pues en el contexto mundial, México no representa una amenaza latente contra otro Estado. Por esto la importancia de estudiar y analizar las acciones y políticas estatales en el ámbito interno, pues es ahí donde el tema de la Seguridad Nacional representa no solo la defensa del Estado y de las instituciones, sino una puerta al estudio y al manejo de los elementos que deben de figurar en la agenda de Seguridad Nacional (así como sus necesidades políticas y sociales reales dado el contexto actual).

La investigación que se llevó a cabo fue de tipo cualitativa, siendo de tipo exploratorio debido a la falta de textos científicos referentes al tema. El método que se utilizó, consistió en la revisión de documentos; siendo estos los Planes Nacionales de Desarrollo, la Ley de Seguridad Nacional formulada en el año 2005, así como diferentes trabajos y análisis de investigadores especializados en el tema.



La recopilación de información permitió una visión nueva y renovada de lo que en la actualidad debe de significar la Seguridad Nacional, pues solo se han realizado supuestos de lo que debe de contener dicho concepto.

El objetivo general es mostrar el uso que históricamente se le ha dado al concepto de Seguridad Nacional, pues las funciones generales del Estado se caracterizan por la limitación territorial, la organización normativa de las relaciones de sus ciudadanos, la administración fiscal y el monopolio de la fuerza en cuanto a la seguridad, con la finalidad de garantizar las condiciones generales de reproducción de la sociedad.

Esta orientación institucional parte de las primeras declaraciones de derechos humanos como la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América, que asociaban entre otros principios las concepciones de “felicidad” y “seguridad”, y atribuían al pueblo el derecho perseguir esos fines. Asimismo, en el artículo segundo de la Declaración de los Derechos del hombre se inscribe como parte de los derechos naturales e imprescriptibles de la persona humana el concepto de seguridad. Convirtiéndose esta en un derecho ciudadano que no se delega ya a un poder absoluto y define por lo tanto las condiciones y los límites dentro de los cuales se pueden realizar la seguridad.

De esta forma el Estado –y no el soberano– se convierte entonces en garante de este valor al que se refieren Maquiavelo, Hobbes y Weber como el **monopolio de la violencia**. Para la realización de este fin, la estructuración del poder tiene un papel central en la organización de los procesos sociales, y es el Estado el único capaz de garantizar que se realice dicho balance entre la justicia y la aplicación de la misma. Pero no sólo es la imposición de la fuerza, sino también la incorporación de componentes de justicia social, igualdad y libertad los que permiten sustentar materialmente la cohesión social.

El Estado entonces, debe otorgar a sus miembros una condición de pertenencia que incentive capacidades legales de acción y participación en la esfera pública y privada para su pleno desarrollo, mediante un proceso de igualdad jurídico-política que complemente las libertades individuales y los derechos civiles.



Este factor de cohesión social asociado también a la Seguridad Nacional se sustentó durante largo tiempo en la concepción de soberanía y preservación de la seguridad territorial-militar, que permitió proteger el territorio y los intereses propios de las naciones.

Sin embargo, también fue usado como discurso de legitimación para otros fines que, bajo el pretexto de la preservación del Estado, se impuso por encima de los ciudadanos, ya que era el poder Ejecutivo quien dictaminaba lo que a su criterio correspondía a la Seguridad Nacional, dejando afuera de la esfera política a diversos grupos como: organizaciones no gubernamentales, investigadores y personas públicas; que tenían conocimientos del tema y que juntos podrían generar no solo un término en común, sino al mismo tiempo una agenda en materia de Seguridad Nacional.

El objetivo particular de esta investigación es: analizar los elementos que constituyen el concepto de Seguridad Nacional en México, tanto del periodo pos-guerra fría como del periodo de transición política en el año 2000, dado que no existió una participación dentro de la esfera política de diferentes grupos externos al Estado y a las instituciones gubernamentales (el contexto en el cual transito la definición y aplicación de la seguridad y que culmina con la creación de la Ley de Seguridad Nacional).

La hipótesis central del estudio consiste en explicar de manera contundente las deficiencias del concepto en tanto que se carece de una definición clara y precisa de lo que representa la Seguridad Nacional, más aún, en un contexto actual como él; y precisar los elementos que debe de contener dicho concepto tomando en cuenta no solo las prioridades Estatales como su propia supervivencia, sino también abordando los temas relacionados con los aspectos social, económico, tecnológico y ecológico, para establecer una definición acorde a los problemas coyunturales actuales, con la finalidad de formular políticas de Estado encaminadas a una restructuración tanto jurídica como social de los temas que deben formar parte de una agenda de Seguridad Nacional, para, finalmente, dar una explicación lógica y razonable de lo que debe de ser la Seguridad Nacional en México.



1.1 La Proyección de La Seguridad Nacional En México.

La Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, políticas y recursos disponibles. De ahí la importancia del concepto y de su aplicación, pues no solo se refiere a defender al Estado, instituciones y a la soberanía, sino el crear una agenda especializada en el manejo de los intereses que la nación necesita y que al Estado, incluido en ello los tres órganos de gobierno Ejecutivo, Legislativo y Judicial, le compete para salvaguardar a la nación mexicana.

La conservación del Estado justificó muchos de los regímenes autoritarios en América Latina, que invocaban la “Doctrina de Seguridad Nacional”, en la que se preservó la seguridad de las élites por encima de la de la ciudadanía. La Seguridad Nacional en la mayoría de los países respondió entonces al contexto político de la bipolaridad de la Guerra Fría, entre el sistema capitalista liderado por Estados Unidos, y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como contraparte. Por lo tanto y dada la posición hegemónica de los Estados Unidos en el continente, dicho país impuso sus objetivos de defensa en la planeación estratégica–militar de algunos países de América del Sur, su propósito, proteger sus propios intereses económicos y estratégicos en la región. En esta coyuntura, las relaciones militares adquirieron una acentuada orientación ideológica-política.

En gran parte de los regímenes militares de América Latina, la oposición fue considerada como “enemigo interior” y de esta manera cualquier adversario que operaba dentro de las fronteras de la nación podía ser una amenaza a los supuestos intereses nacionales. En la defensa de tales, se legitimaron acciones represivas contra la población civil que se antepusieron a los derechos humanos y democracia.



En México no se instauró formalmente una dictadura militar a diferencia de otros países de la región, pero se estableció un régimen autoritario y antidemocrático que ejerció durante décadas el discurso de la preservación de la seguridad nacional y la paz social, usando así la fuerza de Estado mediante represiones, hostigamientos, desapariciones forzadas y toda clase de violaciones de los derechos humanos en contra de sus opositores políticos¹. En este contexto, México desarrollo un concepto vago de Seguridad Nacional, pues carecía de una definición clara y legal que permitiera al país generar políticas de corte social, económicas, de salud y educación y un avance estratégico en las políticas de Estado acorde a la evolución política, social y científica que caracteriza a los Estados denominados del “primer mundo”.

Por esto, la importancia en definir claramente un concepto de Seguridad Nacional de forma legal para la aplicación de políticas Estatales, definir los intereses legítimos de la nación y separar de forma inmediata el concepto de Seguridad Nacional del concepto de seguridad pública, pues no solo la seguridad del Estado y de las instituciones representa en el contexto actual un tema de Seguridad Nacional, ya que hay varios fenómenos económicos, políticos y sociales como: el agua, el desempleo, la ciencia y tecnología que deben ser considerados como parte de ella.

¹ González, Guadalupe y Tienda Marta . Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos. México.: Fondo de Cultura Económica. 1989. Pág. 26-29.



1.2 Los Retos en la Definición del Concepto de Seguridad Nacional en México.

Las bases teóricas de la Seguridad Nacional son a tal grado ambiguas, que su definición misma no tiene un consenso ni siquiera entre quienes reconocen la validez del concepto –se cuentan por decenas las definiciones dadas a conocer. En el caso de México, el concepto de Seguridad Nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de la autoridad (cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen, como fue el caso del partido hegemónico PRI, que perduro en el poder por más de 80 años).

De esta forma, la oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad. Las verdaderas amenazas las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. No solo el Estado es amenazado como lo pregona la teoría tradicional de la Seguridad nacional, existen factores que determinan los valores a la seguridad que no solo son institucionales o de corte legal como el tema de la salud y el medio ambiente, que representan temas no estatales, aunque existan instituciones encargadas en elaborar políticas para su prevención, no se le da la importancia necesaria.

La Seguridad Nacional es parte de la agenda prioritaria que debe de tener el Estado mexicano, ya que en ella reside la clave para el porvenir, la viabilidad y la tranquilidad que necesita el país, tanto desde la perspectiva económica, política y social, como desde la perspectiva de paz y estabilidad a las instituciones del Estado. En la actualidad, la capacidad del Estado y de las instituciones se ha visto rebasada por diferentes fenómenos sociales, económicos y naturales: el narcotráfico, el crimen organizado, epidemias, inestabilidad económica, pobreza, desempleo, desastres naturales, entre otros.



Ellos obligan a una re-conceptualización de la Seguridad Nacional, pues el objetivo es lograr una definición legal, la cual sea suficientemente clara para generar políticas de Estado en dicha materia y al mismo tiempo sea lo suficientemente comprensible para incluir los elementos esenciales de dicho concepto, para de esta forma aplicarlos en las diferentes esferas políticas y sociales que necesita la Nación.

Existe una definición clásica y tradicional del concepto de Seguridad Nacional, la cual se refiere a “salvaguardar los intereses legítimos de la Nación de la amenaza de otro Estado”, dichos intereses son: territorio, soberanía y al Estado mismo, y comprende la protección de los elementos fundamentales y necesarios para la existencia y vitalidad del Estado. Sin embargo, esta definición tradicional de la Seguridad Nacional es cuestionada en primera instancia porque está enfocada a la amenaza de “otros estados”, dejando fuera del estudio los problemas internos como, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, cuyos actores principales son personas y no estados, por lo que resulta una definición ineficaz e inviable dado el contexto en el que se sitúa México, ya que no es un país bélico, ni tiene conflictos internacionales o se encuentra en condiciones de repeler y contener una amenaza internacional.

Es importante conocer el inicio y la evolución del concepto, así como su aplicación después de los diferentes acontecimientos históricos, para dar una respuesta a la concepción de la Seguridad Nacional y la aplicación de dicho concepto al mismo tiempo que es relevante la participación de los tres poderes de la nación en conjunto con organizaciones y especialistas en el tema, para que juntos definan el concepto y las prioridades del mismo.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

1.3 El Dilema entre La Seguridad Exterior y Seguridad Interior.

El concepto de Seguridad Nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad de armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y la estabilidad en la relación Estados Unidos- Unión Soviética. Posterior a la guerra fría, se elabora una definición estrictamente militar de la Seguridad Nacional y aparentemente anacrónica, puesto que para muchos políticos, el término de Seguridad Nacional encara la noción de guerra y defensa del territorio, de la independencia de un país de otro, esta definición se enfoca en un aspecto bélico, mientras que para otros políticos y diplomáticos la Seguridad Nacional se da cuando la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello una libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso².

En la actualidad el estudio de la Seguridad Nacional en México, está enfocada al análisis de las relaciones internacionales, por la estrecha relación con los Estados Unidos de Norteamérica y estados de la Unión Europea con los que hay un acuerdo económico principalmente, por lo que se ha mantenido al margen de las investigaciones científicas. Por ello lo ambiguo de algunos términos como el concepto de seguridad exterior y seguridad interior.

² Fernando Alcides Franzia Hernández, en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington, EEUU, 27 noviembre de 2008. Definición que refiere en la tesis del Máster en Defensa y Seguridad Hemisférica titulada "El Mercosur y el rol de las fuerzas armadas ante las nuevas amenazas", cabe resaltar que uno de los principales enfoques de la Seguridad Nacional moderna, se basa en el progreso de un Estado-Nación, ya que no solo se busca la protección de la soberanía y de las instituciones, sino que al mismo tiempo el avance tanto tecnológico como social en víspera de una cohesión social satisfactoria.



La Seguridad Exterior está representada principalmente por aspectos económicos, políticos y armamentistas en la elaboración de tratados que permitan la sana convivencia entre diferentes Estados, lo que en términos de Seguridad Nacional representa una viabilidad en el desarrollo de la cohesión social internacional (el derecho al respeto y ser respetado por otros Estados a la no intervención e independencia gubernamental). Sin embargo, el concepto tradicional no menciona los enemigos internos, ni como se debe de manejar una situación de Seguridad Nacional interna.

¿En qué momento se debe de considerar un fenómeno como amenaza a la Seguridad Nacional? Si bien la teoría tradicional enmarca como amenaza a otros Estados, pero no define de forma precisa las amenazas internas, en el caso de México, las amenazas actuales se refieren a: los actos de espionaje, sabotaje, terrorismo (cabe resaltar que este término se incluye después de los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica), rebelión, traición a la patria, actos de interferencia extranjera, intromisión en aspectos de lucha y control contra la delincuencia organizada u operaciones militares, actos en contra de la seguridad en aviación y marítimas, actos que atenten contra el personal diplomático, el tráfico ilegal de materiales nucleares y de destrucción masiva, todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas, actos en los cuales inhabiliten la infraestructura de carácter estratégico como sedes institucionales y de órganos de gobierno³.

³ Amenazas a la Seguridad Nacional establecidas en la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Enero de 2005.



El Estado mexicano debe de realizar acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia de paz , definir cuáles son los elementos a considerar como amenaza a la Seguridad Nacional y que es lo que representa la Seguridad Externa e Interna del país, para lograr su optimo desarrollo político, económico y social⁴.

Ante los cambios radicales que se han producido en el exterior, y sobre todo ante la profunda transformación que ha sufrido México en años recientes, es necesario determinar cuáles son los objetivos y cuáles son los intereses esenciales que persigue México en relación con los demás Estados-Nación. Sin embargo, una política exterior que no tome en cuenta las realidades internas de una nación, no tendrá viabilidad; una política interior desvinculadas de las reglas internacionales, tendrá una mínima eficacia.

La política exterior se ha manejado amén de las expectativas de la Secretaria de Relaciones Exteriores, alejada de la percepción de la política interior que necesita el país, ya que el desarrollo interno se basa en parte en el éxito comercial, tecnológico y diplomático con el exterior, así como los tratados y acuerdos que se generen entre los Estados⁵.

⁴ La elaboración de dicha investigación, se basa principalmente en el análisis de documentos especializados en el tema de Seguridad Nacional aunque cabe aclarar que en la actualidad, tanto el concepto como la aplicación del mismo ha sido estudiado mas dentro del enfoque de la disciplina de las Relaciones Internacionales, pues en materia de política exterior, la Seguridad Nacional es un tema diplomático entre los diferentes Estados, puesto que el contener una amenaza que ponga en riesgo la seguridad de un Estado, es una prioridad dentro de la Seguridad Nacional; de igual forma para muchos países el termino Seguridad Nacional, muestra el poderío armamentista para en su defecto contraatacar cualquier posible amenaza exterior.

⁵ Para mayor información consultar, Sepulveda, Bernardo. "Política Exterior y orden Constitucional: Los Fundamentos de una Política de Estado", en "*México ante el fin de la Guerra Fría*", Bizberg Ilan, El Colegio de México, 1998.



Capítulo 2

El Concepto de Seguridad Nacional en México.

Uno de los problemas centrales dentro de las ciencias sociales, es la definición de los conceptos que se utilizan para dar una explicación lógica a los fenómenos que trascienden en la vida colectiva de las naciones. La Seguridad Nacional es un concepto paradigmático de este fenómeno, ya que su definición resulta ser en ocasiones vaga e imprecisa, pues muy pocos investigadores o personajes de la política se han atrevido a definirlo, convirtiéndose en un concepto mal definido y peor entendido, obviamente mal aplicado y con resultados desastrosos dentro de la política. Por ello resulta importante el estudio de la concepción del concepto de Seguridad Nacional, puesto que dentro de su definición, se encuentra su aplicación, la cual ha transitado por varias décadas siendo los Estados Unidos de Norte América, el principal precursor de esta concepción de Seguridad Nacional.

Para su mejor entendimiento, el concepto debe ser analizado desde una perspectiva flexible y cambiante y no como una representación abstracta. La seguridad de un Estado se construye y adapta de manera circunstancial, modificándose de acuerdo a las necesidades de cada país y adaptándose a los contextos de historia, cultura y sociedad. Las diferentes capacidades de los Estados, su situación interna y la del entorno internacional hacen que la interpretación de las amenazas y los objetivos nacionales sean vistos siempre de manera diferente y motiven así, su reformulación constante. Cada Estado busca su supervivencia y es responsable de la protección de sus intereses frente a las amenazas de los demás.



La Seguridad Nacional nace como una precondition para la existencia ordenada del Estado, como un mecanismo de defensa para garantizar la permanencia y la prosperidad. La Seguridad asume, con la aparición de los Estados, su naturaleza política, que la ubica como un fenómeno social circunscrito al proceso político

El viejo concepto de seguridad hemisférica concebido tras la llamada Guerra Fría, es objeto de adjetivos de obsolescencia e inutilidad tras la baja posibilidad de conflictos interestatales y las nuevas urgencias del mundo unipolar. El nuevo paradigma de seguridad nacional se transforma, incluso Estados Unidos ha mostrado un viraje en sus estrategias de cooperación en la región con enfoque multilateral, pero también enfrenta serias limitaciones a causa de su peor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929 y los años treinta.

Por un lado se trata de un concepto central dentro de la teoría de las relaciones internacionales, puesto que a cada Estado-nación le corresponde salvaguardar sus propios intereses y respetar los intereses de las demás naciones.

Mientras que en la política, la seguridad nacional toma gran relevancia, ya que no solo implica la definición teórica como tal, sino la praxis de la teoría y el que se garantice una legitimidad en la política de Estado que desarrolla una nación. De igual forma se trata de concepto polisémico, pues está condicionado por muchísimas coyunturas, amén de sus factores determinantes y permanentes dentro del régimen político.

En ese sentido, varios investigadores han replanteado el concepto de Seguridad Nacional según las condiciones políticas de la nación donde se encuentran, por ejemplo: Robert Mandel, en su libro *"The changing face of national security"*, sostiene que aún cuando algunos autores afirman que, prácticamente desde el nacimiento mismo del Estado-nación el asunto de la seguridad nacional se convirtió en una cuestión de la mayor preocupación, no fue sino hasta después de la segunda guerra mundial y particularmente durante el



período de la “guerra fría” que cobró vigencia dicho concepto, convirtiéndose desde su origen en un concepto multifacético⁶.

Destaca en esta definición, la responsabilidad que corresponde al gobierno del Estado de proteger al régimen, a sus ciudadanos y su modo de vida, de las amenazas provenientes principalmente del exterior, procurando su seguridad tanto física como psicológica, la cual puede verse también amenazada, y no solamente la integridad territorial del Estado. Debe evidenciarse que el enfoque del concepto elaborado por Robert Mandel, hace énfasis en las amenazas provenientes del exterior, no haciendo alusión a los peligros que puedan surgir del interior del Estado de que se trate, las cuales estima de mayor interés y preocupación para aquellos Estados que son llamados del “tercer mundo”, ya que al no distinguirse como una potencia económica, ni militar, el riesgo de un enemigo externo se reduce a una invasión, sin embargo el narcotráfico, la trata de personas y la salud, la pobreza representan un enemigo interno.

Es la noción de “amenaza” la que constituye el aspecto central de la definición que es entendida por el autor, que nos ocupa como un enemigo multifacético e inespecífico, lo cual conduce al Estado a dar forma a una agenda de seguridad nacional que rebasa con mucho las cuestiones meramente militares, para incorporar los peligros de naturaleza económica, del medio ambiente, derivados de los recursos del Estado, políticos y culturales, en tanto constituyan una amenaza directa a los bienes que deben ser protegidos.

⁶ Robert Mandel, *The changing face of national security*. A conceptual analysis, Greenwood Press, London, 1989. Pág 21. De ese modo, renunciando expresamente a la posibilidad de proponer una noción de validez universal, Robert Mandel lo define de la siguiente forma: “National security entails the pursuit of psychological and physical safety, which is largely the responsibility of national governments, to prevent direct threats primarily from abroad from endangering the survival of these regimes, their citizenry, or they way of life.”



En todo caso, advierte que las naciones y las instituciones son inconsistentes al identificar tales amenazas, de tal manera que a ciertas acciones provenientes del exterior, como pueden ser las maniobras militares, les atribuyen un mayor peligro aun sin serlo (que en tratándose de otras que pueden tenerlo en mayor medida), como el reclutamiento de fuerzas castrenses.

La política de los Estados son guiados por su percepción de lo que la sociedad estima peligroso y le provoca temor, con ello justifica cualquier política enfocada a salvaguardar la seguridad de la nación, es decir, legitima el uso de las armas y de las fuerzas castrenses con la excusa de proteger a sus ciudadanos, lo cual puede resultar irracional y contradictorio.

La importancia del concepto de seguridad para las relaciones internacionales se ve afirmada por Thomas Hobbes, quien recalca que la función primordial del Estado es la de defender a sus habitantes de la invasión extranjera y de las posibles amenazas, al igual que en su momento Bobbio aclara que la tarea primordial del estado es la seguridad y la libertad⁷. Este mecanismo de defensa legítima al gobierno en función y fortalece los lazos de lealtad con sus ciudadanos mediante el mantenimiento de la paz y de la calidad de vida en el país.

El Estado es en esencia una realidad política, es decir, un hecho social de naturaleza política, integrado a una sociedad humana, establecida en el territorio que les pertenece, regida y estructurada por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, con objeto de obtener el bien público de toda la comunidad.⁸

⁷ Norberto Bobbio. Liberalismo y democracia. (México: Fondo de Cultura Económica, 1991) Pág. 12. Citando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que “el fin del estado solamente es la ‘seguridad’ entendida como la ‘certeza’ de la libertad en el ámbito de la ley.”

⁸ Es importante analizar los teóricos antiguos en el desarrollo de un concepto, ya que nos permite esclarecer los errores cometidos durante décadas por el mal manejo de la información y la aplicación de las teorías clásicas, como es el caso de Norberto Bobbio y Thomas Hobbes, dado el manejo y la definición de las obligaciones que tiene el Estado con la sociedad y que a través de los años, se ha ido perdiendo esta noción del Estado.



2.1 La seguridad, un concepto clave en el desarrollo de la Seguridad Nacional.

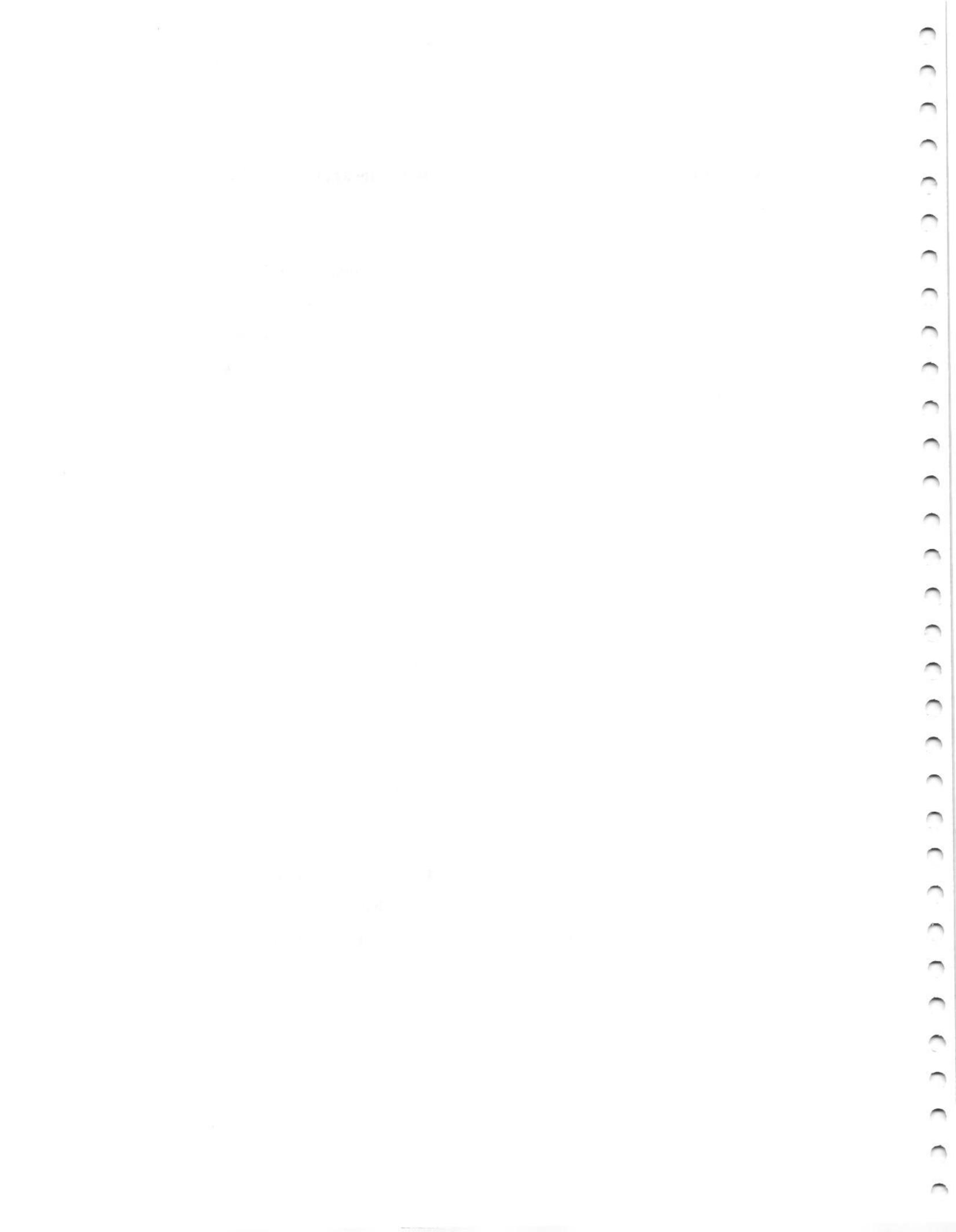
La Seguridad Nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, y cada Estado lo debe establecer en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social, y militar. Si bien definir y esclarecer el concepto de Seguridad Nacional, implica el analizar las partes que lo conforman, los elementos que en ella intervienen y la relación entre estos.

Seguridad:

La palabra seguridad proviene del latín (*Securitas*) que significa sin temor o despreocupado. La definición que nos da el diccionario indica “libre de peligros, preocupación o ansiedad”. Eduardo Haro, expone que es un concepto utilizado en los debates sobre política exterior, que también es aplicado a la situación de los individuos dentro de los Estados. Cuando nacen los Estados, la seguridad asumió un rol preponderante y se puede definir como el conjunto de acciones realizadas por los integrantes de un estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de un proyecto nacional.

Suele ser en parte una cuestión de percepciones y en parte una cuestión dependiente de las circunstancias, ya que dependiendo de la situación política, es la percepción de la seguridad.

Muchos países confían en sus necesidades y en sus medios. Sus necesidades dependen de la situación geográfica y su relación con los países potenciales. Un medio evidente se encuentra en el arsenal militar, pero existen otros como la habilidad diplomática, principalmente para establecer alianzas y una industria de fabricación de armas.



Sin embargo, en el contexto actual, la inseguridad no solo representa aspectos militares y económicos, la amenaza al medio ambiente representa un tema de inseguridad que es evidente resolver.

De esta forma la seguridad depende de factores que ponen en riesgo la integridad de los ciudadanos, de las instituciones o que ponen en riesgo la estabilidad política de una nación, por así decirlo factores que amenazan con la gobernabilidad misma en un sentido estricto, creando caos no solo político sino civil.

Haro, explica la concepción de E.E.U.U., como:

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

La Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), dentro de la declaración de los Derechos Humanos, ha definido el término "seguridad", como "La condición en que los estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso al no existir peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica", por lo que constituye entonces una situación ideal en la que los estados aspiran a alcanzar a través de todas las instituciones, una cuestión inherente al interés nacional que implica, como el pensamiento de Raymond Aron, "La protección del territorio y de un modo o estilo de vida".⁹

⁹ Castañeda, Jorge y Pastor, Robert. Límites en la Amistad. México, DF.: Planeta. 1989. Pág. 46



2.2 El Realismo como teoría clave de la Seguridad Nacional.

Parte de las definiciones e interrelaciones acerca de la seguridad nacional, toman forma dentro de la escuela política internacional denominada como realismo, concepción que no es nueva ni nace durante el siglo XX, pero tiene una larga y variable historia, iniciando con Tucídides y reforzada por Maquiavelo, llegando a la concepción de los teóricos contemporáneos de las relaciones internacionales¹⁰.

El termino realismo, se basa principalmente en el estudio de los fenómenos políticos que se presentan en un momento inmediato, es decir, toda decisión y acto político recae sobre el resultado de las acciones que conlleva su capacidad en la formulación de su política de Estado.

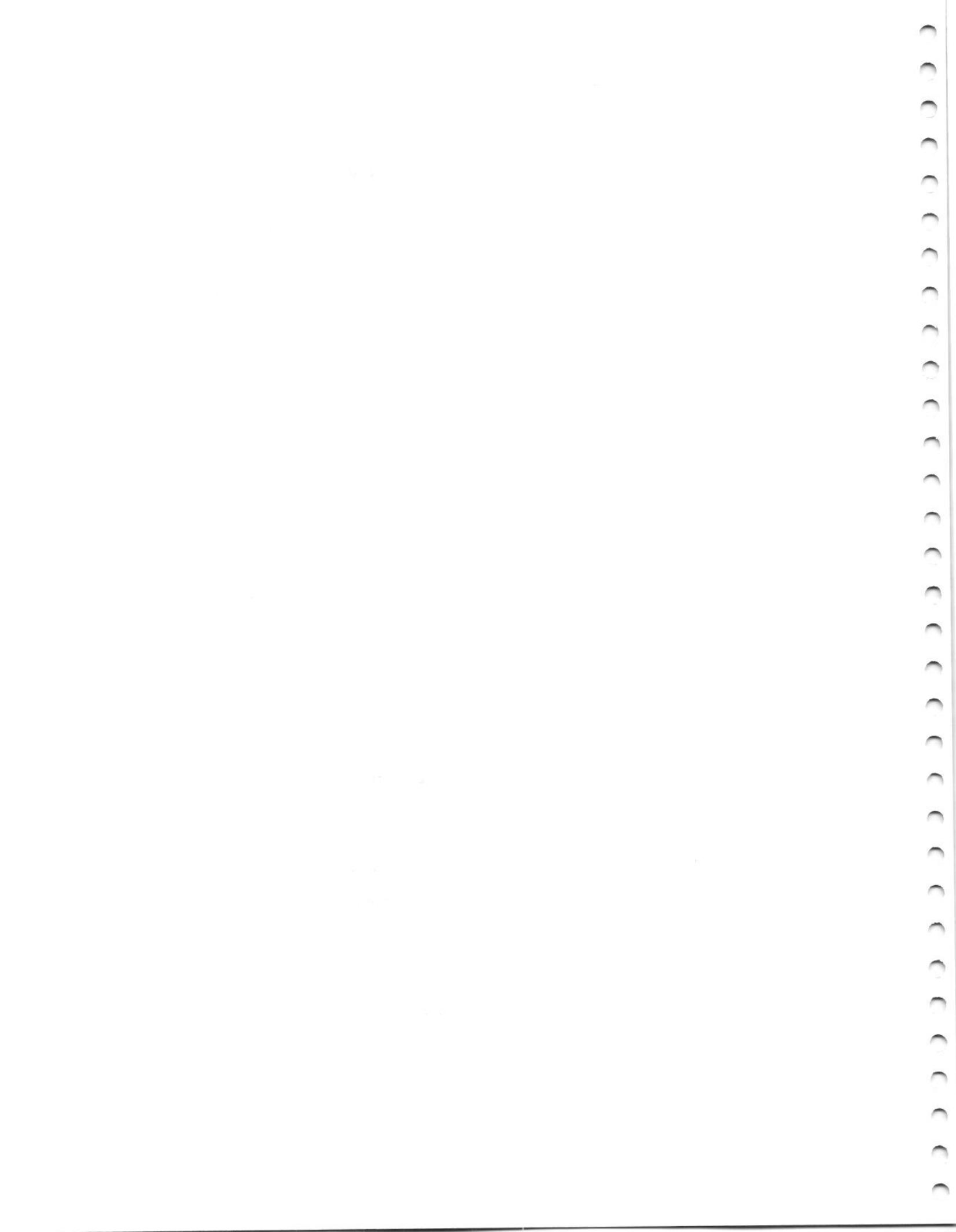
El realismo toma como referencia la historia de las naciones y de los Estados para evitar errores futuros, es decir toman de los antiguos¹¹. Puesto que se creía que al revisar la historia, se podrían crear escenarios posibles ante un fenómeno que desatara un caos político-social, por ello la importancia de estudiar los antiguos Estados.

2.2.1 Realismo clásico y estructural

El realismo clásico es la corriente tradicional de las relaciones internacionales, que se origina en Europa y basando su concepción en el estudio de acontecimientos históricos, en el análisis de los errores cometidos en el pasado por los estados para de esta forma evitarlos en un futuro.

¹⁰ Arenal, Celestino del, *“Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario internacional”*, en Las Naciones Unidas a los 50 años; Fondo de Cultura Económica, México, 1996. Pág. 17

¹¹ Cabe resaltar que uno de los principales teóricos que veían en los errores pasados claves para entender y mejorar la política presente fue el Politólogo Florentino Nicolas Maquiavelo, quien estudio los regimenes antiguos, sus errores y aciertos y de esta manera perfecciono sus técnicas legales y sus políticas.



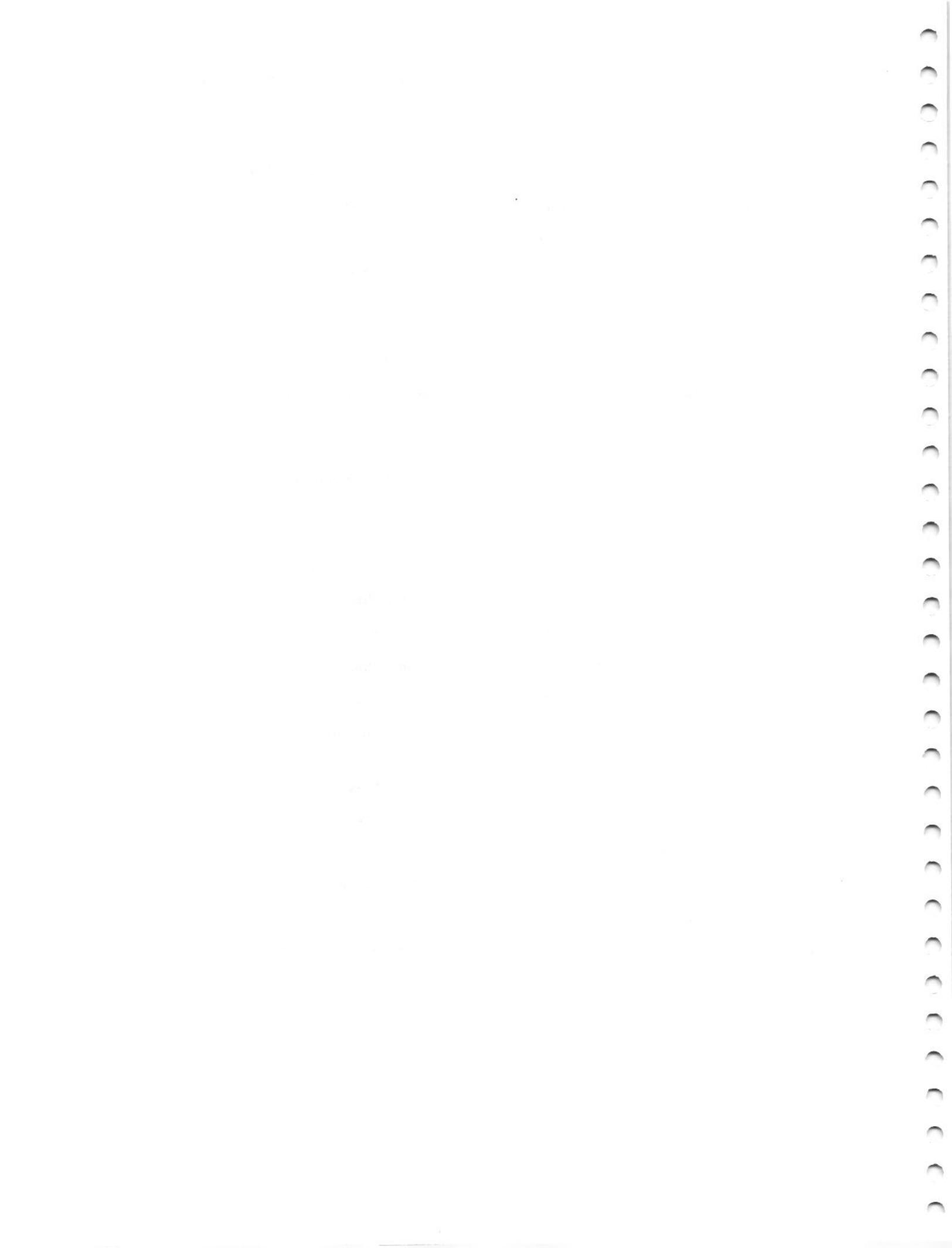
El realismo estructural o neorrealismo ha intentado alejarse del realismo clásico abandonando su exclusiva confianza o dependencia en la historia y así ofrecer un modelo parsimonioso del mundo de la política en donde no sólo interactúa el Estado y los órganos de gobierno, sino que es una visión más amplia de los actores que deben de participar dentro de la Seguridad Nacional.

El realismo estructural fue formulado en su origen como una reacción al idealismo del periodo de entreguerras. Estas dos ramas del realismo comparten de todas maneras las suposiciones básicas.

El “modelo” de la perspectiva realista debe ser resumida con la descripción de:

1º.) Las unidades de análisis. Para los realistas los estados son la unidad más importante de las Relaciones Internacionales. Se dice que los estados se comportan de una manera racional, solo como empresas en el mercado para los neo-realistas, o en la manera en que reflejan la naturaleza del excesivo deseo de poder en la humanidad para los clásicos. Los estados como las unidades de control o las unidades más importantes, son diferenciados en el sistema de acuerdo con sus capacidades de poder, definidas en términos de territorio, recursos naturales, población, económica y militarmente.

2º.) La naturaleza del sistema internacional. Los diferentes sistemas internacionales deben sucederse a lo largo de la historia, porque sus capacidades de poder variaran con el tiempo. La vista del mundo realista, está basada en la idea de que el sistema es regulado por el poder y no por acuerdo o ley. La anarquía caracteriza el sistema internacional. Los estados más pequeños deberían por tanto, formar alianzas para nivelarse contra las posibles futuras amenazas, pero al final, el estado solo puede confiar en sus propios dispositivos.



3º.) La suma de todos los posibles comportamientos estándar de los estados. La inseguridad básica que caracteriza al sistema internacional hace de la propia protección (de la defensa nacional) la preocupación principal de los estados. La mejora del bienestar está subordinada al mantenimiento de la seguridad, la ausencia de unos mecanismos legales de refuerzo hace que las alianzas sean frágiles.

4º.) La consecuencia de esta situación. Desde que la distensión es el camino más racional para asegurar algo de seguridad, la réplica entre los participantes del sistema ante este camino ha sido la de dar aumento a la espiral de acumulación e incremento de armamento. Este mecanismo ha sido llamado “el dilema de la seguridad”, de acuerdo con el cual un estado sólo está seguro cuando su capacidad militar es al menos igual (sí es que no supera) a la de sus vecinos. Ambas partes se nivelaran contra aquello que ellos perciban como una amenaza para su seguridad nacional. Un país aumentará su seguridad dependiendo de los demás, por ejemplo, un incremento en ganancias territoriales o en el tamaño de las alianzas, supone como consecuencia una amenaza para otros estados. Por lo tanto, si un país encuentra un remedio político en sus puertas, está claro que tendrá que hacer que suceda porque está asumido que otro país en su misma situación lo llevaría a cabo.¹²

2.3 El concepto tradicional de la Seguridad Nacional.

Desde el nacimiento de los Estados, la seguridad asumió un rol preponderante y se puede definir como el conjunto de acciones realizadas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propias para el logro de un proyecto nacional. Suele ser en parte, una cuestión de percepciones y en parte una cuestión dependiente de las

¹² Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochemer, “*Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*”, Bogotá Colombia, Mac. Graw- Hill interamericana, Última Edición, Pág. 22-26.



circunstancias, ya que es la situación política y el contexto histórico lo que da la percepción de la seguridad de un Estado.

Muchos países confían en sus necesidades y en sus medios. Sus necesidades dependen de la situación geográfica y su relación con los países potenciales. Un medio evidente se encuentra en el arsenal militar, pero existen otros como la habilidad diplomática, principalmente para establecer alianzas y una industria de fabricación de armas.

Sin embargo en el contexto actual, la inseguridad no solo representa aspectos militares y económicos, la amenaza al medio ambiente representa un tema de inseguridad que es evidente resolver. De esta forma la seguridad depende de factores que ponen en riesgo la integridad de los ciudadanos, de las instituciones o que ponen en riesgo la estabilidad política de una nación, por así decirlo factores que amenazan con la gobernabilidad misma en un sentido estricto, creando caos no solo político sino a la vez civil.

Dentro de la conceptualización de la Seguridad Nacional, la interpretación más difundida en el mundo gira en torno a los Estados Unidos, y es ahí donde se concentra única y exclusivamente en temas de defensa militar, teniendo una gran carga ideológica (que en un principio fue anticomunista y hoy en día es antiterrorista), y que ha servido para cometer abusos políticos. Este concepto tradicional se construyó en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna, y no tomando en cuenta el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos y la democracia institucionalizada

En los Estados Unidos, el término de seguridad se ha convertido en un símbolo político muy poderoso dentro de la política y se ha reducido a la capacidad de un Estado-nación de defender sus fronteras de la invasión extranjera aunque en la actualidad, los políticos argumentan que su seguridad nacional está amenazada por otros factores y acontecimientos que no están relacionadas con el aspecto militar, como el tema del narcotráfico y la excesiva migración a su país. La lucha entre diferentes ideologías por obtener el control de la definición de la Seguridad Nacional, se ha convertido en parte de la lucha por el poder nacional.



Bajo esta percepción, se busca la Seguridad Nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar económico y político teniendo como base tres componentes importantes dentro del concepto tradicional de seguridad nacional: en primer lugar, la concepción tradicional le confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. En segundo lugar, esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado, es la protección de los legítimos intereses nacionales. Tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales, emanan de acciones y políticas de otros estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos¹³.

De esta forma el Estado es visto desde la concepción tradicional como un agente que debe proporcionar la seguridad a su nación, no existe entidad más adecuada para hacerlo, ya que se considera bajo esta perspectiva, los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su integridad y por lo tanto, el Estado se convierte en el proveedor de la seguridad¹⁴.

Sin embargo, la seguridad del Estado y la sociedad no es la misma, ni las políticas diseñadas para aumentar la capacidad del Estado necesariamente promueven de manera simultánea la seguridad de la sociedad o de los individuos ya que el Estado podría aumentar su seguridad a costa de los intereses nacionales y además suponiendo que el Estado actué a favor de los intereses de los grupos dominantes, los intereses de los grupos marginales de la sociedad no necesariamente estarán definidos dentro de su agenda nacional de seguridad.

¹³ Richard , C. Rockwell, Richard, H. Moss, La reconceptualización de la seguridad, un comentario sobre la investigación, en: Aguayo Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. (México: Siglo veintiuno, 1990). Pág. 43-45

¹⁴ Sharp, Jhonathan. en *"Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz"*. Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986, Pág. 67-71- Sharp analiza el potencial de varios planes de defensa civil que limitan el papel del Estado en la provisión de la defensa y la seguridad nacional.



El concepto tradicional de la Seguridad Nacional, se debe mucho a los escritos de los seguidores de la corriente o escuela *realista* que se populariza durante la pos-guerra especialmente la definición de Walter Lippman: “Una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”¹⁵.

Desde esta perspectiva, para Walter, los intereses legítimos consistían principalmente en el Estado y las Instituciones, es decir se trata de una conceptualización de un ataque de otros Estados-nación y quien apoye a este ataque se le considera una amenaza interna hacia los intereses legítimos.

Hans Morgenthau y Kenneth Waltz, son los que mejor articulan y formulan supuestos acerca de la Seguridad Nacional¹⁶:

1. Los Estados-nación son los principales actores de la política mundial.
2. Se entiende mejor a los Estados-nación, como entidades racionales que piensan en sus intereses.
3. El ejercicio del poder es, en última instancia el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses.

Por consecuencia, desde la perspectiva realista, la defensa de la Seguridad Nacional, se entiende en términos de los recursos a disposición del poder – principalmente militares—y usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades del Estado-nación.

¹⁵ Lippman, Walter, 1986, en Javier A. Elguea. “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”. En: Aguayo Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. (México: Siglo veintiuno, 1990) p.77

¹⁶ Morgenthau, Hans J; *ibídem*. Pág. 23.

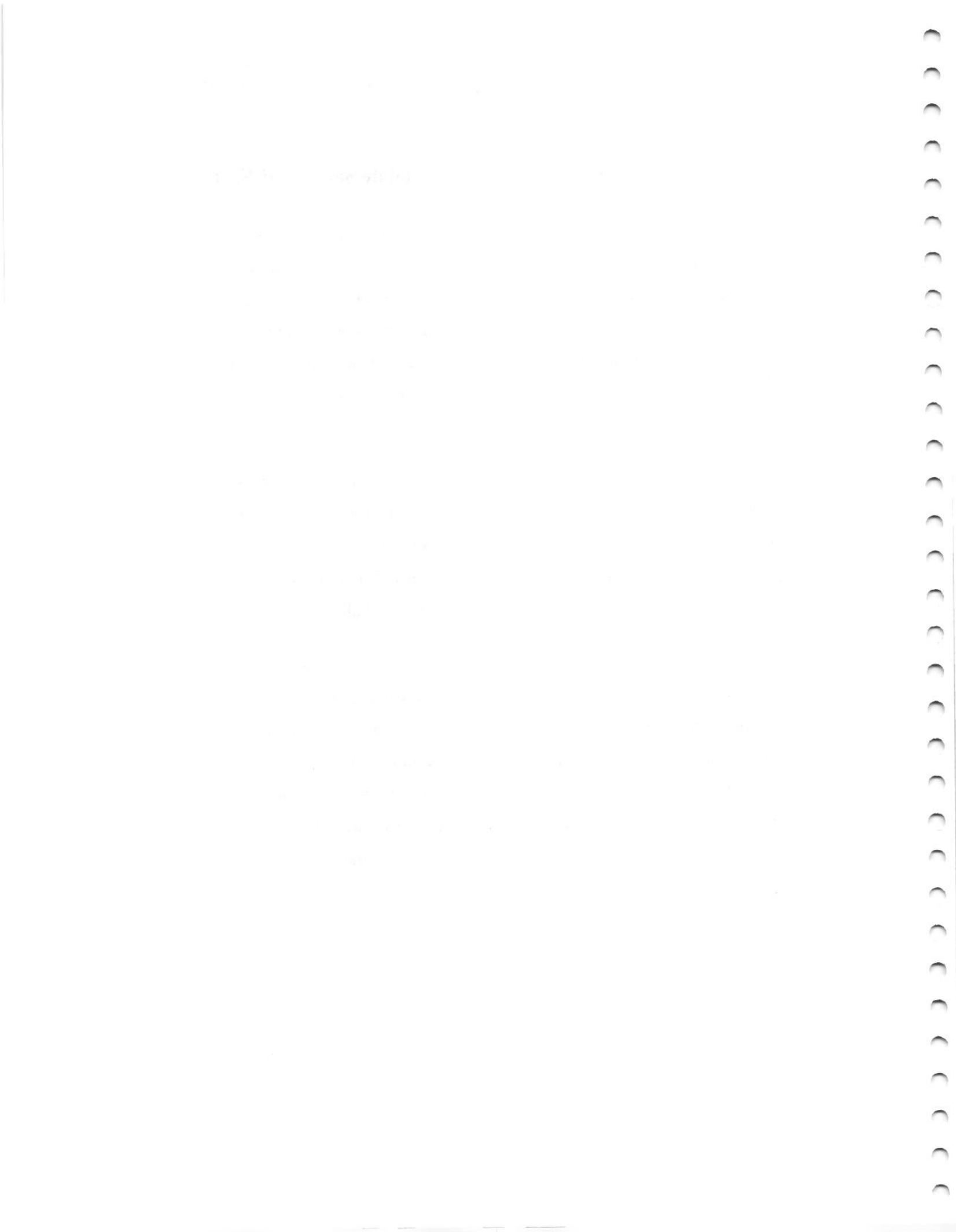


2.3.1 El desarrollo de un concepto mundial de Seguridad Nacional

Después de la segunda guerra mundial, los teóricos estadounidenses adoptaron un enfoque realista, que se fundamentó en lo que ellos creían como “lecciones de la historia” de las demás naciones y de su propia historia. Mientras que las naciones europeas anteriores a la segunda guerra mundial, se enfocaban esencialmente en las amenazas exteriores, en los Estados Unidos se creó una doctrina de contención con una carga ideológica y militar la cual fue gestando la idea del “enemigo interno” quien amenazaba la seguridad

Con este propósito cuando los Estados Unidos entran en un conflicto ideológico, político y económico con la U.R.S.S diseñó una estrategia para frenar y controlar la influencia soviética en el mundo, la contención. Dicha contención se basa principalmente en dos componentes: la disuasión basada en una vigorosa capacidad militar y armamento nuclear, y en la incorporación de aliados regionales en la lucha mundial contra el comunismo.

En este contexto nace el concepto realista de la Seguridad Nacional, cuya base y fundamentación, fue el uso de la fuerza en contra de las amenazas externas e internas con el fin de garantizar una estabilidad ideológica, económica y política. Es indudable que Washington tuvo éxito en la prevención o el derrocamiento de regímenes considerados de izquierda durante los últimos 45 años (con la notable excepción de Cuba), al igual que es evidente que esta estrategia ignoró por completo las necesidades básicas, las aspiraciones al desarrollo y los sentimientos nacionales, sólo basó su estrategia y su teoría en el uso unilateral de su poder.



La O.N.U. ha definido el término "seguridad" como "La condición en que los estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso al no existir peligr de un ataque militar, presión política o coerción económica". Constituye entonces una situación ideal que los estados aspiran a alcanzar a través de todas las instituciones, una cuestión inherente al interés nacional que implica, como el pensamiento de Raymond Aron, "La protección del territorio y de un modo o estilo de vida".¹⁷

La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la seguridad nacional como la capacidad de un Estado-nación para defender sus intereses nacionales entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política¹⁸

La Seguridad Nacional no solo tóca aspectos Militares y de Inteligencia, sino también políticos, económicos y sociales; por lo que se puede concluir que es la geopolítica el principio básico del concepto de la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional en América Latina –como han descrito Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley en su libro “En busca de la Seguridad Perdida”– se ha concentrado en temas estratégicos para el desarrollo del bienestar social. Es decir, no sólo la seguridad pública y la protección de la soberanía, sino también el combate a la pobreza y el garante de la salud, la vivienda, la educación y la preservación del medio ambiente. De hecho, el narcotráfico, la inseguridad pública y la delincuencia no son todos los temas que conforman el concepto de seguridad nacional en México. Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, también se consideran asuntos como la pobreza, los rezagos sociales, la violación a los derechos humanos, la corrupción, el deterioro ambiental... Pero se debe andar con cuidado y resistir la tentación de incorporar todos los problemas nacionales en la agenda de Seguridad Nacional.

¹⁷ Castañeda, Jorge y Pastor, Robert. *Limites en la Amistad*. México, DF.: Planeta. 1989. Pág. 46

¹⁸ Javier A. Elguea. "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto". En: Aguayo Quezada, Sergio. *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990. Pág. 77

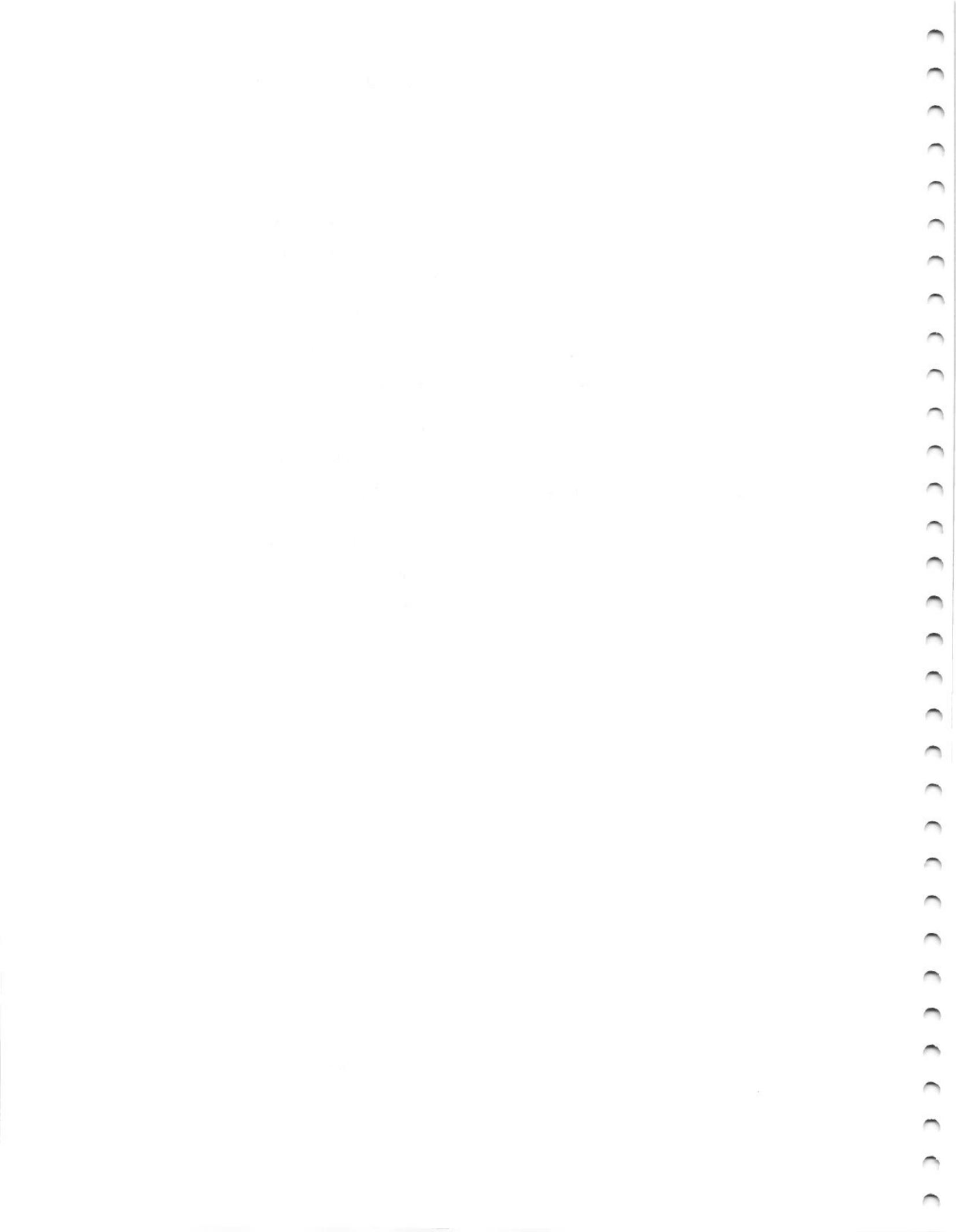


Para el Profesor e investigador, José Luis Piñeyro, la Seguridad Nacional es una situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación, tengan garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado. Es ahí donde existe una relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales que atenten contra la reproducción de la Nación y del Estado.¹⁹

Lo anterior es entendido como un proyecto a futuro con una realidad de *facto* a mantener y a defender. Por necesidades básicas se entiende el nivel de vida (alimentación, educación, vivienda, etc.), propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas.

Por lo tanto el concepto de Seguridad Nacional no solo abarca el aspecto militar ni las amenazas exteriores, sino que implica la formulación de políticas de Estado salvaguarden a la ciudadanía y al mismo tiempo a las estructuras políticas de la nación.

¹⁹ Piñeyro, José Luis. "La Seguridad Nacional en México post TLC: ¿realidad o proyecto?". Casa del Tiempo, núm. 25, México, 2001.



2.4 Modelo de Seguridad Nacional

A partir del estudio teórico-ideológico del concepto de Seguridad Nacional y los errores que conlleva a la mala aplicación del concepto como tal podemos realizar un modelo de lo que se considera el eje de la Seguridad Nacional para deducir los componentes que integran dicho concepto:

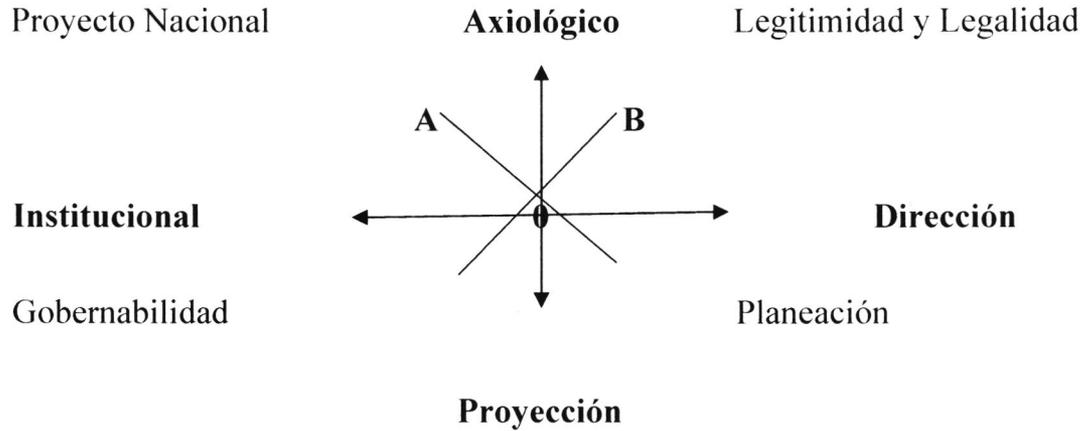
- I. El proyecto nacional; que deriva del sistema de valores colectivos, los cuales a su vez, se asientan en el marco de las instituciones para impulsarlo.
- II. La legitimidad; que representa el reconocimiento de la autoridad soberana y constituye el cimiento de la legalidad.
- III. La gobernabilidad; definida como la capacidad de gestión que representa el quehacer institucional – proyectado de acuerdo a los fines- y la planeación, como una propuesta de presente a futuro, construida a partir de un esquema de decisiones elaborado para enfrentar riesgos internos y amenazas externas, y también para consolidar nuestras fortalezas y aprovechar las oportunidades.
- IV. Como enlace entre el proyecto nacional y la planeación, se encuentra el interés nacional, caracterizado como el sistema de prioridades que hace posible dar una racionalidad a la planeación.

El binomio de legitimidad y legalidad, al vincularse con la gobernabilidad, deriva en la voluntad nacional, como un compromiso que liga a las acciones entre los gobernantes y los gobernados²⁰.

²⁰ Cabe resaltar que en los últimos estudios, esta conceptualización sobre el modelo de Seguridad Nacional se encuentra muy presente ideológicamente en los investigadores del tema. Por ejemplo el Doctor Guillermo J. Garduño Valero, hace énfasis en la gobernabilidad y el proyecto de nación para esclarecer las



Esquema de la Seguridad Nacional



0 = Poder Nacional A= Interés Nacional B= Voluntad Nacional

$$\underline{SN = (abcd) + AB / (r.m)}$$

SN= Seguridad Nacional **a=** Proyecto nacional **b=** Legitimidad **c=** Gobernabilidad
d= Planeación **A=** Interés Nacional **B=** Voluntad Nacional **r=** Riesgos **m=** Amenazas

De acuerdo con esta fórmula, la Seguridad Nacional es igual al efecto multiplicador ejercido por las acciones del proyecto nacional, la legitimidad, la gobernabilidad y la planeación, a la que se suma el interés nacional y la voluntad nacional, divididos entre la multiplicación de riesgos y las amenazas, de las que deriva un poder nacional consolidado donde cada una de estas variables operacionalizadas, dan como producto un índice que constituye la expresión cuantitativa del fenómeno.

prioridades en el concepto de Seguridad Nacional. Ver Guillermo J. R. Garduño, "El Ejército mexicano entre la guerra y la política". Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México D.F. 2008.

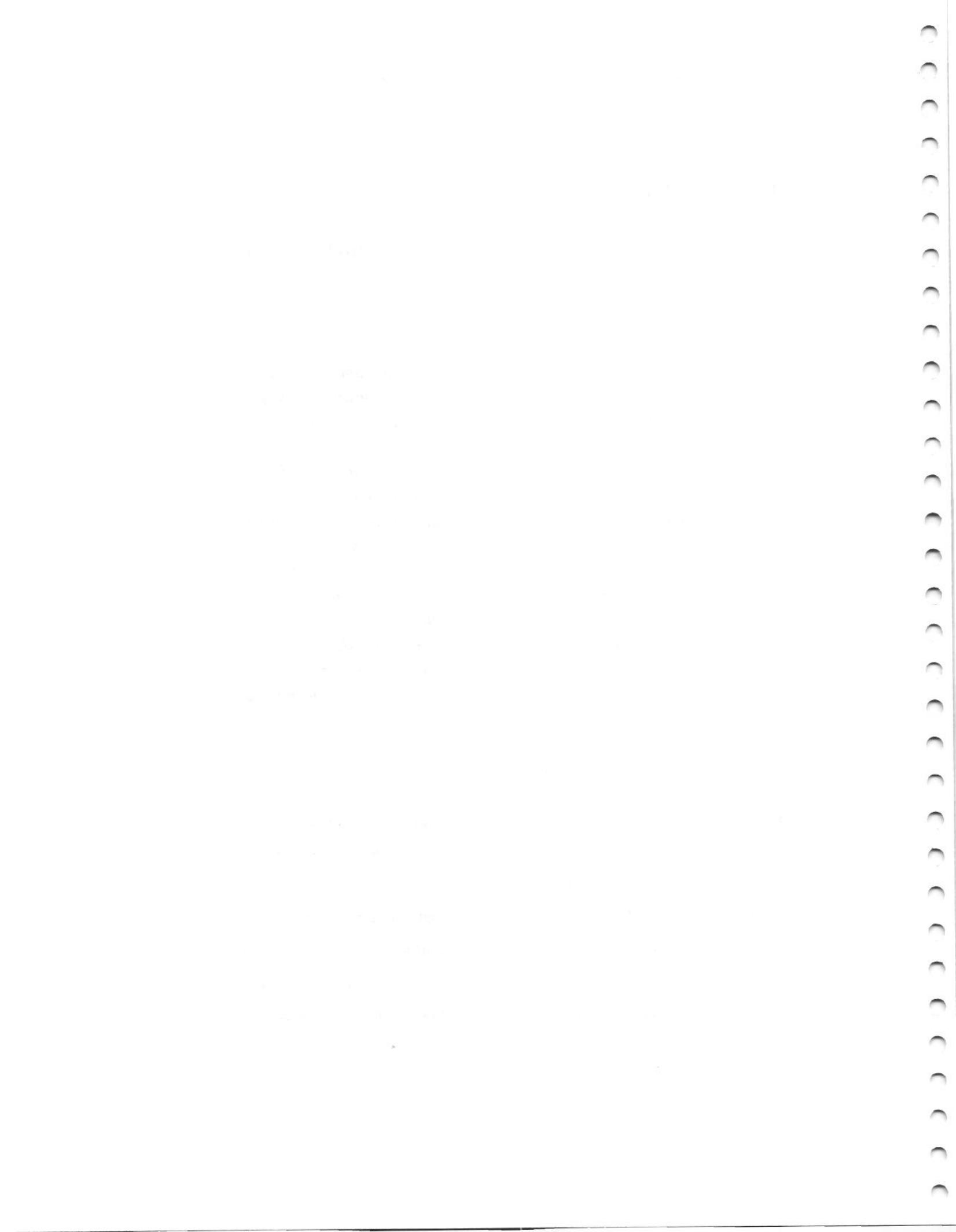


Capítulo 3

Aplicaciones del concepto de Seguridad Nacional en México

Y como es menester empezar por el principio, una vez que se analizo el origen así como los elementos que integran el concepto de Seguridad Nacional tradicional, se han ido estableciendo precisiones concretas al respecto. Ciertamente, no ha sido fácil establecer dichas precisiones, pues no hay muchos enfoques u opiniones escritas al respecto. No obstante, la misma conceptualización de la seguridad nacional ha servido como parámetro para establecer tales elementos y relaciones. Por lo anterior, específicamente en el caso de México se vislumbran dos etapas por las cuales transito el concepto de Seguridad Nacional, una de ellas la etapa que he definido como administrativa, fue la etapa donde el concepto era manejado a menester del Presidente en turno, siendo el PRI, el partido hegemónico, y la segunda etapa llega con la alternancia en el Poder Ejecutivo, abriendo paso a nuevas formas de ver la Seguridad Nacional.

Durante los años cuarenta y sesenta, el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras y estables entre México y sus vecinos del norte y sur, marcaron una tendencia a ignorar por completo el establecimiento de una agenda e incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) la Seguridad Nacional. Aunque este término ya era utilizado por los Estados Unidos como medio de salvaguardar su seguridad y entrometerse en asuntos políticos y económicos de América Latina, para México este concepto carecía de una funcionalidad puesto que no existían las condiciones para establecer al “enemigo” que atentara contra la soberanía del país.

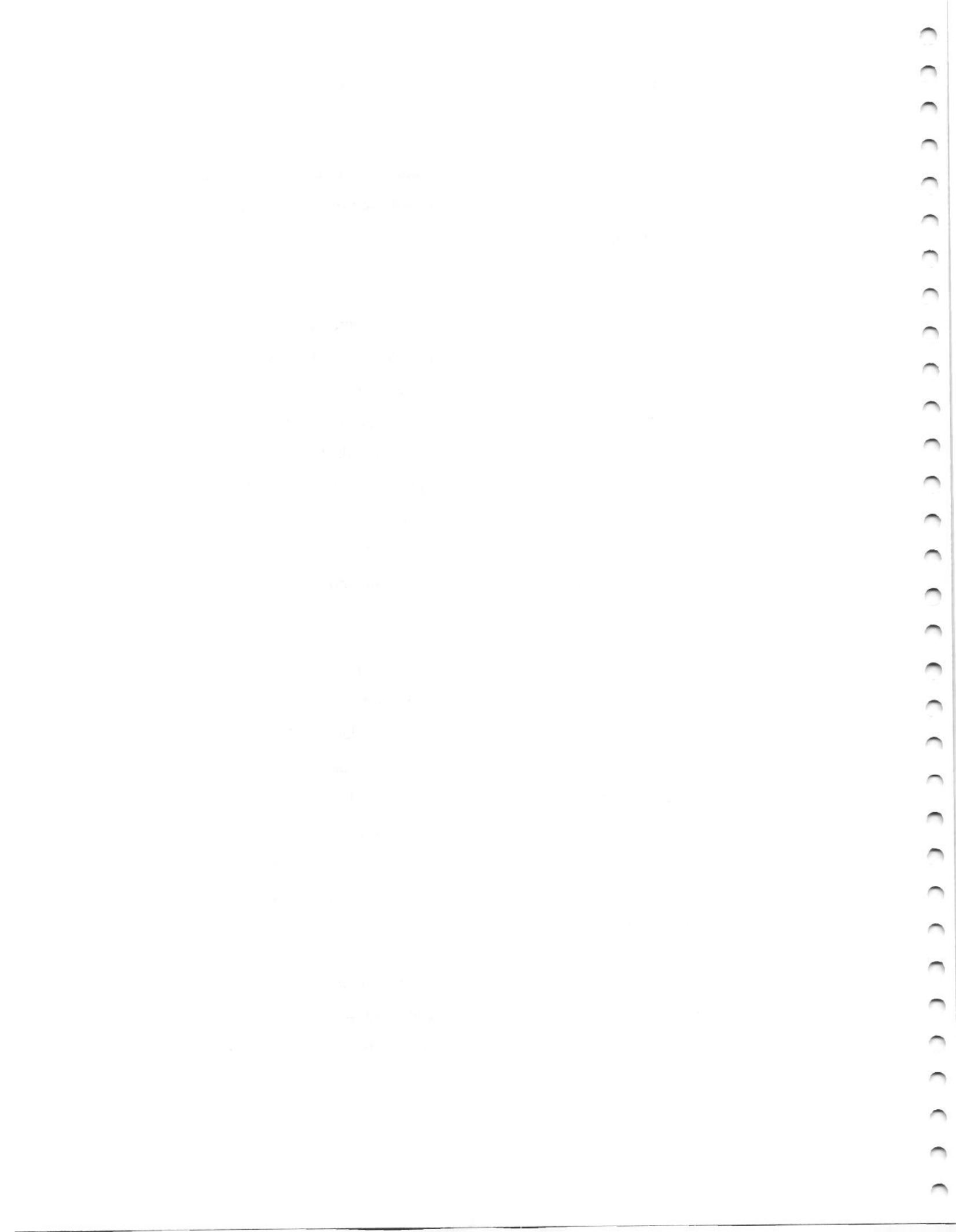


En este contexto, México se encontraba ignorado dentro de las formulaciones de Seguridad Nacional por parte de los Estados Unidos, solo se limitaba a hablar como un país amigo y aliado en cualquier situación de guerra.

Durante este proceso y con el apoyo táctico e ideológico de los Estados Unidos, México comenzó a utilizar el término de Seguridad Nacional durante la llamada Guerra Sucia, como medio por el cual el gobierno cometía una serie de abusos de poder y autoridad para someter, encarar y en muchos casos desaparecer a grupos guerrilleros y activistas que se manifestaban en contra del régimen, denominando a estas acciones como un método eficaz para salvaguardar la seguridad nacional del país en contra de los enemigos que atentan contra ella. Es durante esta época, donde se ve una mayor influencia por parte de los Estados Unidos sobre las políticas de seguridad pública y la aplicación de las mismas por parte del gobierno principalmente durante los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez como una medida de contener el comunismo y las guerrillas del Centro y Suramérica.

A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la necesidad de redefinir su política de seguridad nacional y sus efectos sobre la seguridad estadounidense. La evolución que experimentaron los modelos políticos y económicos mexicanos desde 1982 con el fin de adaptarse al contexto mundial de la globalización y de esta forma poder aspirar a ser un agente económico dentro de la economía mundial, México tuvo que adecuarse a las nuevas condiciones de la economía internacional y dejar atrás tanto el nacionalismo como el proteccionismo, por lo cual el país se insertó en la globalización de manera circunstancial y no mediante una planeación consciente, es decir, se adaptó por necesidad, no por voluntad.

El país tuvo éxito, se convirtió en un importante receptor de inversión extranjera directa y logró ser una potencia exportadora. Sin embargo, el proceso de vinculación con el exterior trajo consigo una mayor dependencia respecto de la economía estadounidense, además de que en el campo laboral no se crearon empleos, la estructura salarial mexicana siguió



siendo poco equitativa y la pobreza aumentó. En este sentido, el mayor problema de México es que no cuenta con políticos que planeen bien el rumbo del país, por lo que éste va navegando de acuerdo con las decisiones de otros.

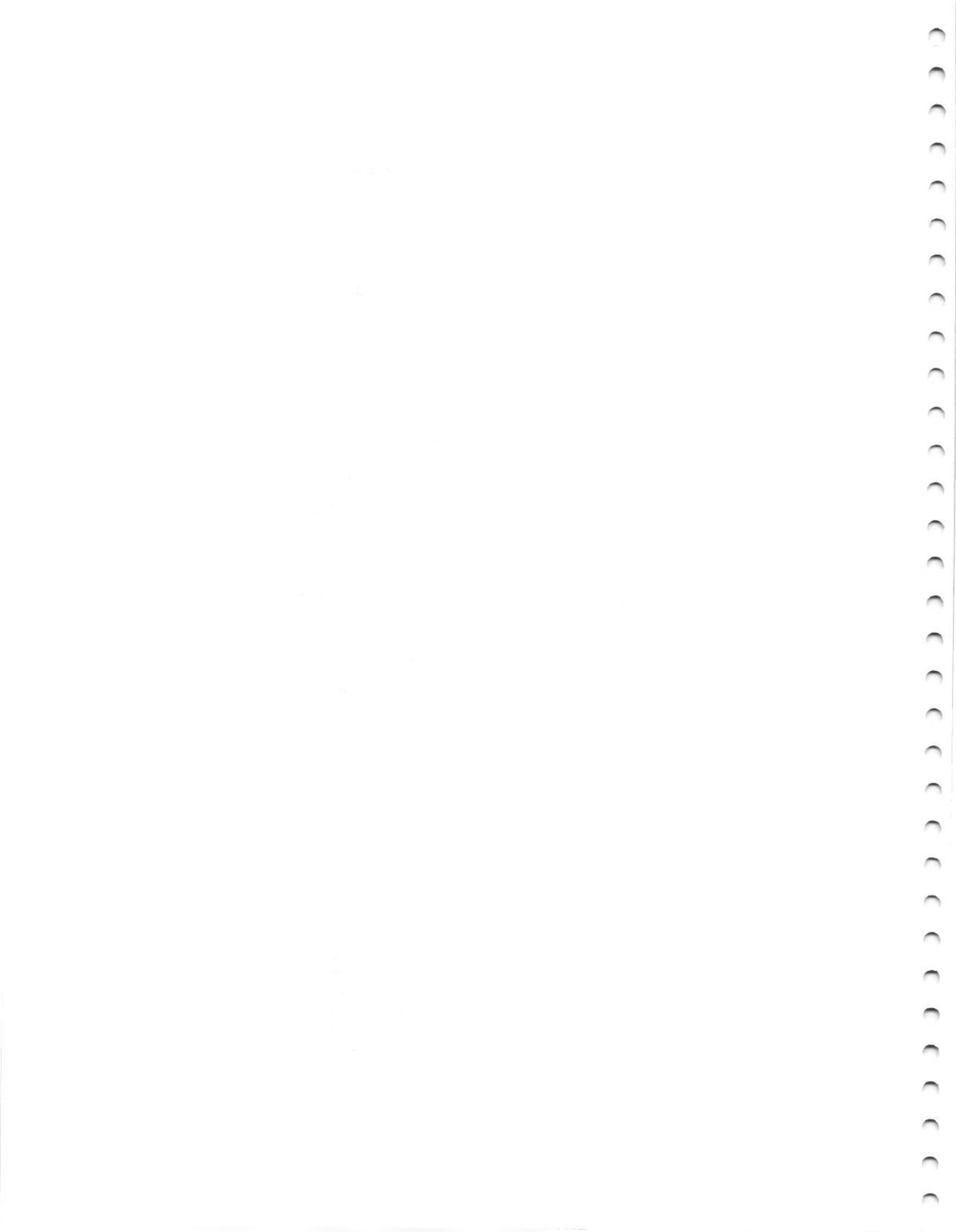
Sergio Aguayo Quezada menciona que existen grandes vacíos dentro de la definición y la aplicación de la Seguridad Nacional, y por ello México tiene dos grandes retos:²¹

- El primero es avanzar en la resolución de los problemas teóricos y acumular la información que requiere una definición y una agenda de seguridad fundada y orientada hacia la democracia, la justicia social y la soberanía.
- Por otra parte es eminentemente político por la necesidad que tiene la nación de construir o fortalecer las instituciones y prácticas que permitan una definición y una agenda sincronizado con tales principios.²²

Por otra parte el investigador Leonardo Curzio, subraya que la integración económica no trajo consigo un cambio político en el ámbito interno, por lo que no había concordancia entre ambas esferas. Esto provocó en un momento inicial muchas divisiones, puesto que el gobierno mexicano aceptaba la internacionalización de la economía pero no permitía que esa apertura afectara el proceso político. Dice el autor:

²¹ S. Aguayo, Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana", 1946-1990, en: *En busca de la Seguridad Perdida*. Pág. 107

²² Cabe resaltar que a pesar que ya han pasado 21 años de que Sergio Aguayo, propusiera esta serie de condiciones para integrar una agenda y una definición de la Seguridad Nacional, hasta la fecha no existe un programa ni una política encaminada a los principios democráticos ni de justicia social, por lo que siguen existiendo estos vacíos dentro de la aplicación de la Seguridad Nacional. Si bien durante el sexenio de Vicente Fox Quezada se creó la "Ley de Seguridad Nacional", esta no contempló en ninguno de sus artículos, las garantías individuales ni mucho menos los valores de justicia social y protección a la soberanía nacional, únicamente se limitó a establecer los parámetros con los cuales se protegería a las instituciones y a las estructuras del Estado.



*“Mientras más se abría la economía del país, el gobierno mexicano se comportaba en lo político de forma completamente contraria a un régimen de libertades. Por lo tanto, la apertura comercial y la integración económica a Norteamérica no se percibieron como medidas que incluyeran a las mayorías para modernizar de manera integral al país”.*²³

La globalización implicó así, en el sentido político, ceder un poco en el cuidado receloso de la soberanía y el poder del Estado²⁴, aún con todo el cambio político y económico, México no pudo establecer una mecánica de integración entre su política de Seguridad Nacional con el exterior y la aplicación de la misma en el interior, es decir por más que se intentara un ideal estadounidense sobre el concepto de seguridad nacional, México no tenía ni tiene hasta la fecha, una jerarquización de los intereses nacionales a los que debe proteger.

La violencia, el narcotráfico, la trata de personas, la enorme dependencia económica en el petróleo, la dependencia en las remesas que envían campesinos y trabajadores indocumentados desde los Estados Unidos, el no consolidar el mercado interno para dar una mejor calidad de vida a los ciudadanos que se ven afectados por la alza de los precios de la comida a nivel mundial, la salud, el no poder contener una epidemia, entre algunas otras cuestiones, son las que hoy ponen en peligro la seguridad nacional.

²³ Leonardo Curzio, La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos, Editorial Arena, 1998 p. 31.

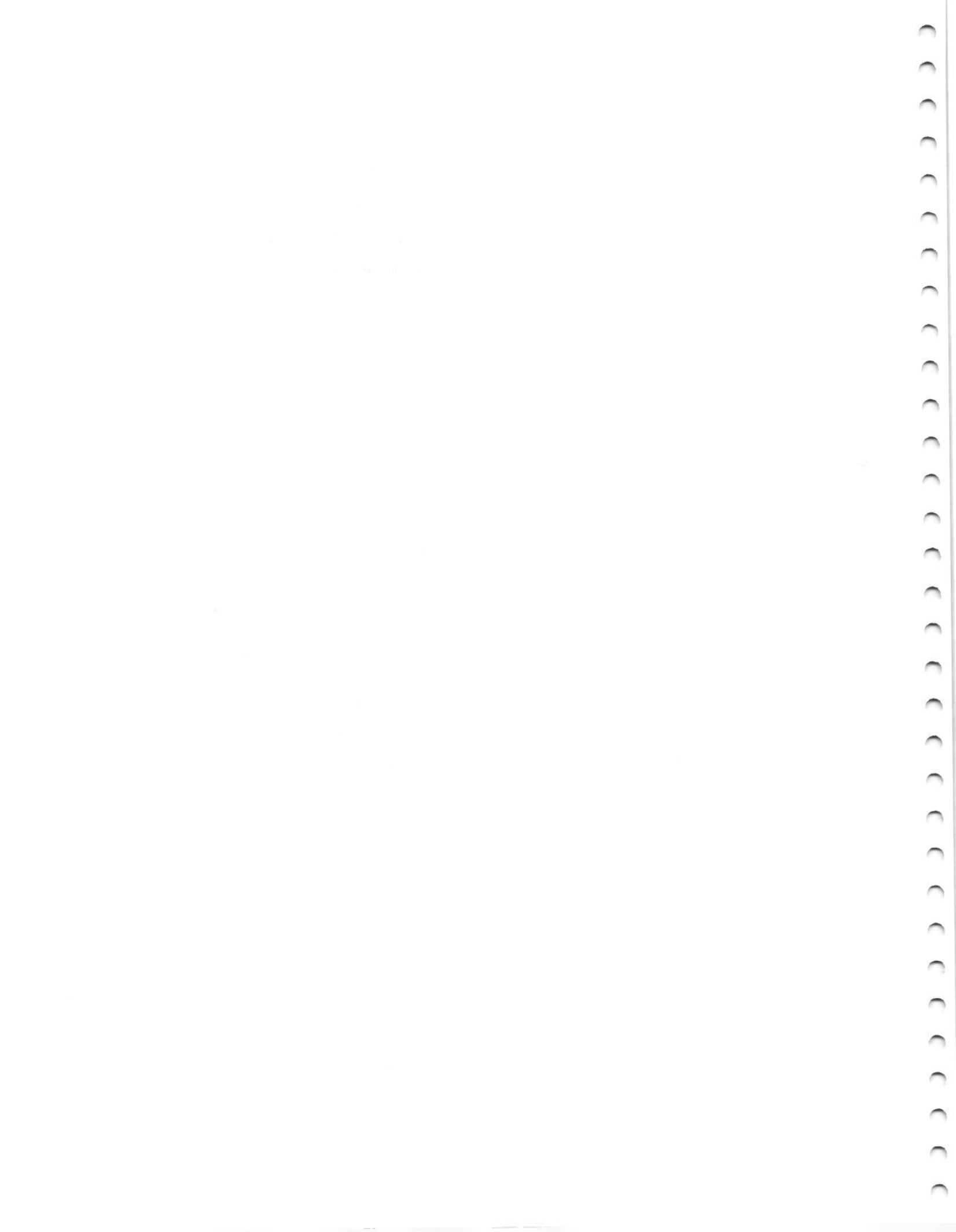
²⁴ La globalización y la idea de una gobernabilidad global descansan en dos supuestos que rompen la concepción tradicional de la soberanía como elemento diferenciador y segmentado de las comunidades nacionales: un conjunto de valores compartidos —democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos— así como una agenda de amenazas a la seguridad nacional que pondera el riesgo que unos Estados representan para otros y pone en el primer lugar de las prioridades a nuevas amenazas y riesgos, como el crimen organizado y el terrorismo. *Ibidem*, p. 60-61.



Hoy en día, aquellos principios sobre los cuales se “fundó” nuestra política exterior y que tenían como objetivo, precisamente, la Seguridad Nacional, han sido rebasados por las condiciones existentes dentro del país, aquellos principios básicos sobre los cuales México basó su política exterior y que sirvieron como estandarte ante los demás estados:

- La autodeterminación de los pueblos.
- La no intervención.
- La solución pacífica de las controversias.
- La proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
- La igualdad jurídica de los Estados
- La cooperación internacional para el desarrollo
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales

En la actualidad los factores que ponen en peligro el bienestar de nuestro país no están en el exterior, están con nosotros, convivimos a diario con ellos, determinan y tienen influencia en nuestras vidas, directa o indirectamente, y peor aún, somos la causa de muchos de estos factores. En otras palabras; la Seguridad Nacional en México hoy no está en peligro por alguna intervención militar o por un acto de terrorismo.”Para el caso mexicano, la noción de seguridad nacional no posee una connotación militar. Es, por el contrario, un término eminentemente político”.



3.1 Una visión administrativa de la Seguridad Nacional, primera etapa de la construcción del concepto.

Al término de una sangrienta guerra civil de 1910, las intervenciones militares extranjeras cesaron y la reconstrucción del país comenzaba. Los líderes victoriosos de la revolución crearon, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR posteriormente PRI). Con él se sientan las bases de lo que sería un régimen autoritario “*sui generis*” caracterizado por:

- 1) La concentración de poder en el presidente
- 2) La forma en que el régimen trasciende en variadas arenas de la sociedad política y civil.
- 3) el sistema de partidos.

El partido se convirtió en un aparato burocrático sin el cual, no había acceso al poder ni influencia política. La prioridad del naciente régimen se encontraba en lograr cohesión social y consensos que les permitieran gobernar pacíficamente. Para estos propósitos, se apoyaron en el uso de conceptos como soberanía e independencia.²⁵

En el plano internacional, una de las mayores preocupaciones del gobierno en turno, era la recuperación económica después de la Gran Depresión de 1929. Ésta afectó fuertemente a México en tres principales artículos de exportación: el petróleo, la plata y el cobre. Sin embargo, el impacto en el resto de la economía no fue tan severo por la ya medianamente instalada diversificación comercial.

²⁵ Soberanía e Independencia: “Ambos se usan frecuentemente como sinónimos, y en cualquier caso se refieren a la capacidad del Estado para tomar por sí y ante sí sus decisiones políticas básicas en lo interno y externo -poder emitir o abolir sus leyes y definir a sus aliados y a sus enemigos”, Lorenzo Meyer. “Prólogo” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, (comps.) En Busca de la Seguridad Perdida: Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, México, Ed. Siglo XXI, 1990. p.12

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

1957

De esta forma el Estado mexicano despreocupado por las intervenciones militares extranjeras, y con la paz alcanzada después de reducir el poder de los caudillos y la represión interna de movimientos subversivos.

- a) Ampliar la capacidad de autodeterminación política frente a Estados Unidos
- b) Promoción de un desarrollo económico basado en la producción para el mercado interno y en la acción directa del estado en el proceso productivo.

En este período, la política de seguridad nacional mexicana tuvo una construcción sólida y continua, caracterizándose por un rol pasivo regional e internacional, un discurso nacionalista-revolucionario en contra de las intervenciones extranjeras, el respeto a la soberanía y la solución pacífica de controversias.

Los esfuerzos económicos estaban destinados a mantener el equilibrio entre desarrollo y estabilidad política interna. Pocas acciones se hicieron por destinar recursos a las fuerzas armadas para potenciar su poder. De hecho, es en este periodo cuando se inicia la desmilitarización del país²⁶

En México podemos identificar dos etapas por las cuales transito el tema de la Seguridad nacional, la primera se puede denominar de política administrativa, en razón que su tratamiento, definición y aplicación de la misma, estaba confinada exclusivamente a la esfera del Poder Ejecutivo; dentro de esta etapa, se presentan dos énfasis dentro de la definición y aplicación de la Seguridad Nacional: la primera como estructura de espionaje político, y la otra como estructura de seguridad interior.

²⁶ Ver Sierra , José Luis. "Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México", México, Editorial Quimera, 2000, Pág. 17

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs and is too light to transcribe accurately.

El antecedente más remoto en temas de Seguridad Nacional, inicia dentro de un área administrativa dentro del gobierno denominado Departamento Confidencial²⁷. Su funcionamiento comenzó desde 1920 en total discrecionalidad amén de los problemas existentes dentro del país, pues no figuraba dentro del reglamento de la Secretaria de Gobernación vigente,²⁸ pero su existencia estaba acreditada con diferentes expedientes que obran en el Archivo General de la Nación y entre los cuales existen oficios de portación de arma de los agentes e informes de espionaje a organizaciones religiosas y rebeliones políticas, temas que principalmente abordan la Seguridad Nacional, dado el contexto y los conflictos político-religiosos que se suscitaron dentro del país.

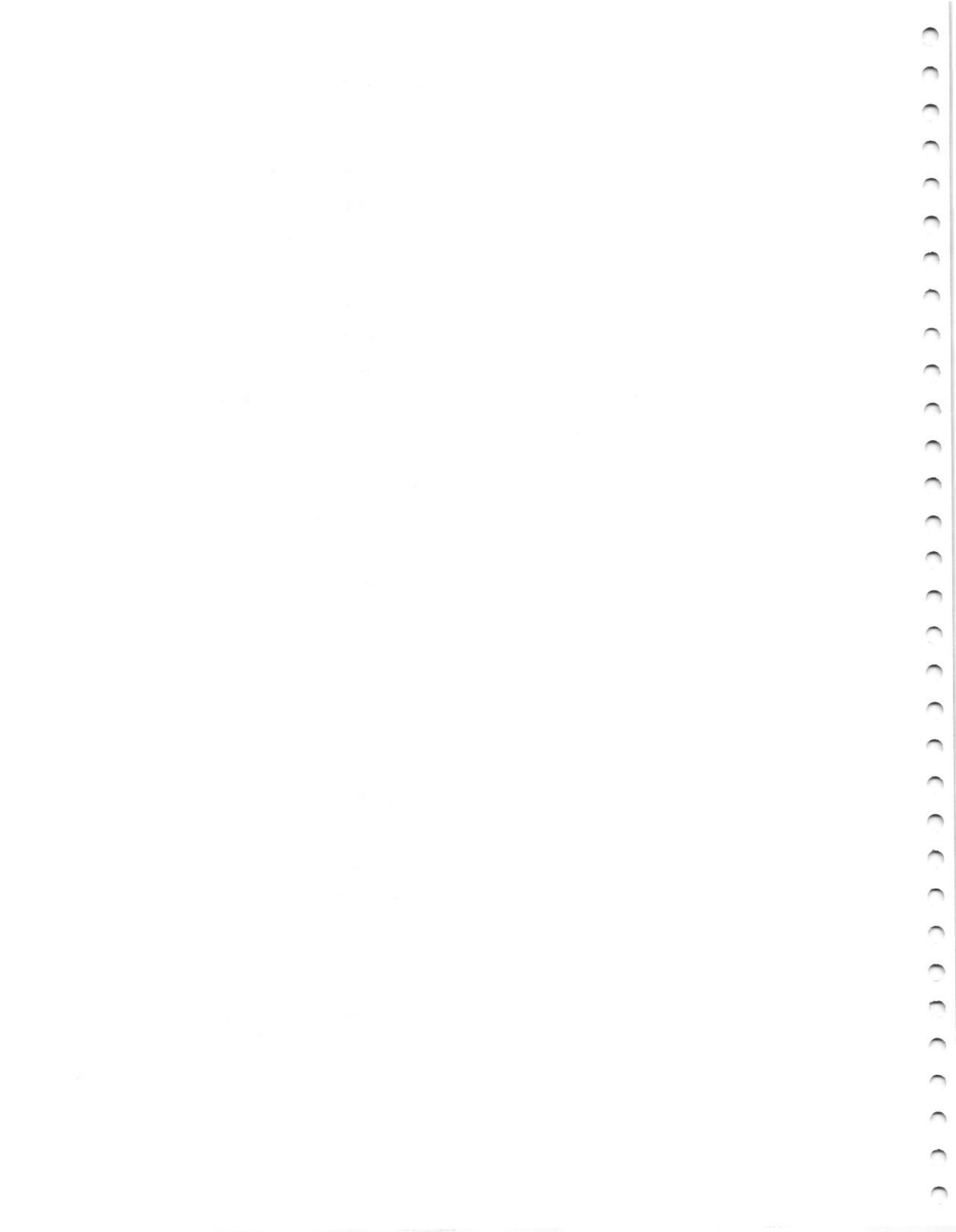
La formalización de esta área administrativa, se daría hasta 1929, mediante un decreto presidencial que modifica el reglamento de la Secretaria de Gobernación, reservándole los artículos 42, 43 y 45, para establecer sus atribuciones, entre las cuales destacan: obtener informes, practicar investigaciones a organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos y a civiles, ejecutar ordenes que haya dictado el subsecretario de defensa o el oficial mayor de Gobernación.²⁹

Dentro de sus funciones, destacan el vigilar áreas de defensa, aduanas, la misma policía, áreas que le confieren un carácter de espionaje político, pues se vigilaba a organizaciones catalogadas bajo las denominaciones del comunismo, agrarismo, mas aun se vigilaban cantinas, cabarets y cualquier lugar donde se pudiesen reunir grupos rebeldes. De esta forma el Departamento Confidencial, se maneja amén de las prospectivas del Presidente y de los problemas relacionados con alguna rebelión que atentara contra una posible guerrilla o algún acto revolucionario, siendo el espionaje una de sus atribuciones específicas.

²⁷ Ver Aguayo Quezada, Sergio. "Los Usos, Abusos y Retos de Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990". Artículo en el libro *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI Editores. Primera Edición, 1990. México. Pág. 115.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, publicado el 13 de Septiembre de 1918

²⁹ Diario Oficial de la Federación, publicado el 28 de noviembre de 1929.



Durante épocas posteriores, no se realizó una definición del concepto de Seguridad Nacional, puesto que los actos de rebelión contra el gobierno, fueron temas relacionados con la seguridad estatal. Aun durante el conflicto de la Primera Guerra Mundial, México no define sus prioridades en temas relacionados a la seguridad.

En 1947 se crea un área donde expresamente se le asignan actividades para la seguridad de la nación y cuya creación coincide con la política estadounidense posterior a la Segunda Guerra Mundial, que culmina con la promulgación de su ley de Seguridad Nacional y la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), imponiéndose mundialmente la doctrina Truman, la cual sostiene que:

“El pueblo americano, para defender su propia seguridad y su propia libertad, debe defender la paz y la libertad en cualquier lugar del mundo....”³⁰.

Coincidentemente en México en 1947, se crea la dependencia denominada Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual dependía directamente de la Presidencia de la República y tenía la atribución de: vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación. Dicha dependencia se crea bajo la presión de los Estados Unidos ante la necesidad de establecer una agenda internacional de asuntos de seguridad nacional en países de centro y sud América principalmente, ante las amenazas de una posible intervención del comunismo en dichos países.

Bajo este marco, el objetivo central de estas instancias, fue, la obtención de información relacionada con actividades de grupos considerados como disidentes a la política oficial, por no comulgar con la forma de gobernar, administrar y/o dirigirlos, quienes en cierto momento se presume podrían alterar el orden establecido o en el peor de los casos generar una atmósfera de inseguridad o ingobernabilidad, entre los que se encuentran: sindicatos de obreros, magisteriales, etc., adversos a los oficiales; grupos estudiantiles, intelectuales,

³⁰ Littuma Arizaga, Alfonso, *Doctrina de Seguridad Nacional*. Caracas, Venezuela. 1967, Pág.36



entre otros, presumiblemente vinculados o cuando menos influidos por las diversas corrientes sociológicas marxistas, de izquierda moderada o radical.

La primer etapa de la construcción del concepto de Seguridad Nacional, se inicia al termino de la Segunda Guerra Mundial, y se consolida posterior a la llamada Guerra Fría, México responde a las presiones de los Estados Unidos, e incorpora dentro de los Planes Nacionales de desarrollo, la concepción de la seguridad Nacional, esto para contener la ideología socialista y reprimir a los activistas que estuviesen en contra del capitalismo. El concepto de seguridad en los diferentes planes nacionales de desarrollo no tiene connotaciones militares, estos documentos se refieren, por ejemplo, al desarrollo integral de la nación, la justicia social, el narcotráfico, entre otros temas tan amplios como ambiguos.

Estos hechos pueden explicar el por qué México, en contrario a la mayoría de los países, no vinculó la política de seguridad nacional con el desarrollo de capacidades militares para permanecer libre de amenazas y en defensa de sus fronteras. La solución a conflictos o amenazas externas siempre se sustentó en recursos pacíficos a las controversias y en medidas diplomáticas, más que en soluciones militares.



3.1.1 La Seguridad Nacional en los Planes de Desarrollo Nacional: Los Objetivos Nacionales Coyunturales.

“...La Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, las energías y todos los recursos disponibles...”³¹

Es importante en materia de definir el concepto de Seguridad Nacional, los valores y propósitos que debe buscar el Estado, con la finalidad de establecer mecanismos que permitan poseer una agenda de seguridad nacional.

- Aspiraciones Nacionales:

Pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad. Dentro de los Planes de Desarrollo como veremos a continuación, incluso hay espacios de proyección nacional donde se trata de dibujar un esquema que justifique las medidas nacionales de una época determinada, en función de la consecución de una meta futura en particular.

- Intereses Nacionales:

Deseos o pretensiones del gobierno , que sirven de guía en un Estado, para determinar la política nacional, donde se incluyen la auto conservación, la independencia, la integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.

³¹ Martínez Serrano, Alejandro, 2001. ¿Qué es la Seguridad Nacional?



•Objetivos Nacionales:

Son establecidos por la política de un país, incluyendo en sí postulados o principios básicos permanentes³², que definen modos de vida, y cuyo logro implica lograr un beneficio para los intereses nacionales; Cuando hablamos de aquellos que tienen carácter permanente serán ubicados como parte del texto constitucional.

Dentro de este concepto existe una subdivisión muy relevante para nuestro estudio: Objetivos Nacionales Coyunturales, que se refieren a la construcción de medidas que pretendan atender a las situaciones más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes; pueden ser encontrados como parte de los postulados de los distintos Planes de Desarrollo Nacional.³³

3.1.1.1 Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Los teóricos coinciden en que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 representa uno de los primeros esfuerzos institucionales por determinar las prioridades en Seguridad Nacional. En este caso se dirigió el esfuerzo a definir y establecer el concepto como función esencial de las Fuerzas Armadas, las cuales:

“...Reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad

³² Los objetivos nacionales permanentes son las metas o fines que una nación desea conservar para garantizar su supervivencia y para disfrutar mayores estándares de bienestar.

³³ M. Serrano, *ibídem.* Pág. 23.



*constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México...*³⁴

Este planteamiento viene complementado con el concepto de Seguridad Nacional, ofrecido por el entonces Secretario de Defensa Gral. Félix Galván López en la cual se le identifica como “... el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas...”

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

Esta definición no explica cómo mantener dicho equilibrio, pero de acuerdo con la Constitución, las fuerzas armadas tienen la misión de garantizar la seguridad nacional bajo dos pilares fundamentales: la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación³⁵.

A partir de este primer acercamiento, se ha notado una tendencia de ampliación del concepto de Seguridad Nacional en México.

³⁴ Poder Ejecutivo federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México 1980, Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 132.

³⁵ Fracción VI Art. 89 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



3.1.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Dentro del texto original del plan encontramos la siguiente interpretación del concepto:

“... La Seguridad Nacional es una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional... México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder a expensas de las otras... en consecuencia, convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías...”

El Plan que corresponde al texto anterior, se expide durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, y tal y como podemos observar, el concepto se maneja como una herramienta para lograr el desarrollo de la nación, permitiendo el mantener las condiciones óptimas para tales fines.

Sergio Aguayo expresa que esta es una definición

“de un país seguro, y fundamentalmente, es una definición de un país industrializado, de un país sin conflictos graves”³⁶

La política de Estados Unidos hacia Centroamérica era considerada por México, como una política agresiva de contrainsurgencia hacia la región, aumentando la complejidad de las relaciones bilaterales y comprometiendo su frontera sur. Miguel de la Madrid, Presidente en ese entonces, ante el temor de una expansión de la crisis política centroamericana, activó la estrategia diplomática formando el Grupo Contadora (1984), junto con los gobiernos de Venezuela y Colombia.

³⁶ Ver Aguayo Quezada, Sergio en libro *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI Editores. Primera Edición, 1990. México. Pág. 17



La crisis centroamericana fue una oportunidad para México de poner en práctica el discurso tendiente a la formulación de políticas integrales, donde además de la activación diplomática, se canalizaron recursos al desarrollo de la zona fronteriza y a las fuerzas armadas. Sin embargo, esta crisis no fue reconocida explícitamente como problema de “seguridad nacional”

En cuanto a la seguridad interior, predominaron medidas políticas y socioeconómicas para garantizar la estabilidad del país. La recurrencia al uso del poder militar fue muy limitada y menor aun hacia un enemigo externo identificado. Cabe destacar, sin embargo, el papel central de las fuerzas armadas en apoyo a la élite política en el poder.

Es especialmente interesante la vigencia del Plan y el momento histórico al cual pertenece; Todos los paradigmas a nivel mundial sobre seguridad, están viendo el colapso del sistema en el cual fueron creados (la Guerra Fría), y en el caso mexicano vemos como se comienza a dar un especial énfasis a la condición de estabilidad económica como medio para garantizar la disminución de vulnerabilidades y finalmente la seguridad de la nación.

Paralelamente, encontramos a la guerra centroamericana en su pleno apogeo y el interés norteamericano por su frontera sur aumenta vertiginosamente. En 1983 el presidente Reagan declara ante el congreso de su nación: “... la seguridad de todas las Américas está en juego en América Central...”, y finalmente los republicanos norteamericanos establecen que lo que realmente está en juego es México, su vecino sur inmediato por considerar ir como oportuna presa para el socialismo soviético.

La realidad dictó lo contrario, y México comenzó un período de reformas hacia la apertura económica y la visión de seguridad por parte de los Estados Unidos hacia México se basaría en la búsqueda de la estabilidad interna de este último, dentro de los parámetros democráticos y curiosamente se comienza a esbozar el tema migratorio y de medio ambiente.



En México también se comienzan a establecer una serie de posturas frente al tema, la mayoría de ellas relacionadas al tema de Seguridad Nacional como el reflejo de lo que debería ser la concertación política interna, el consenso y la unión nacional.

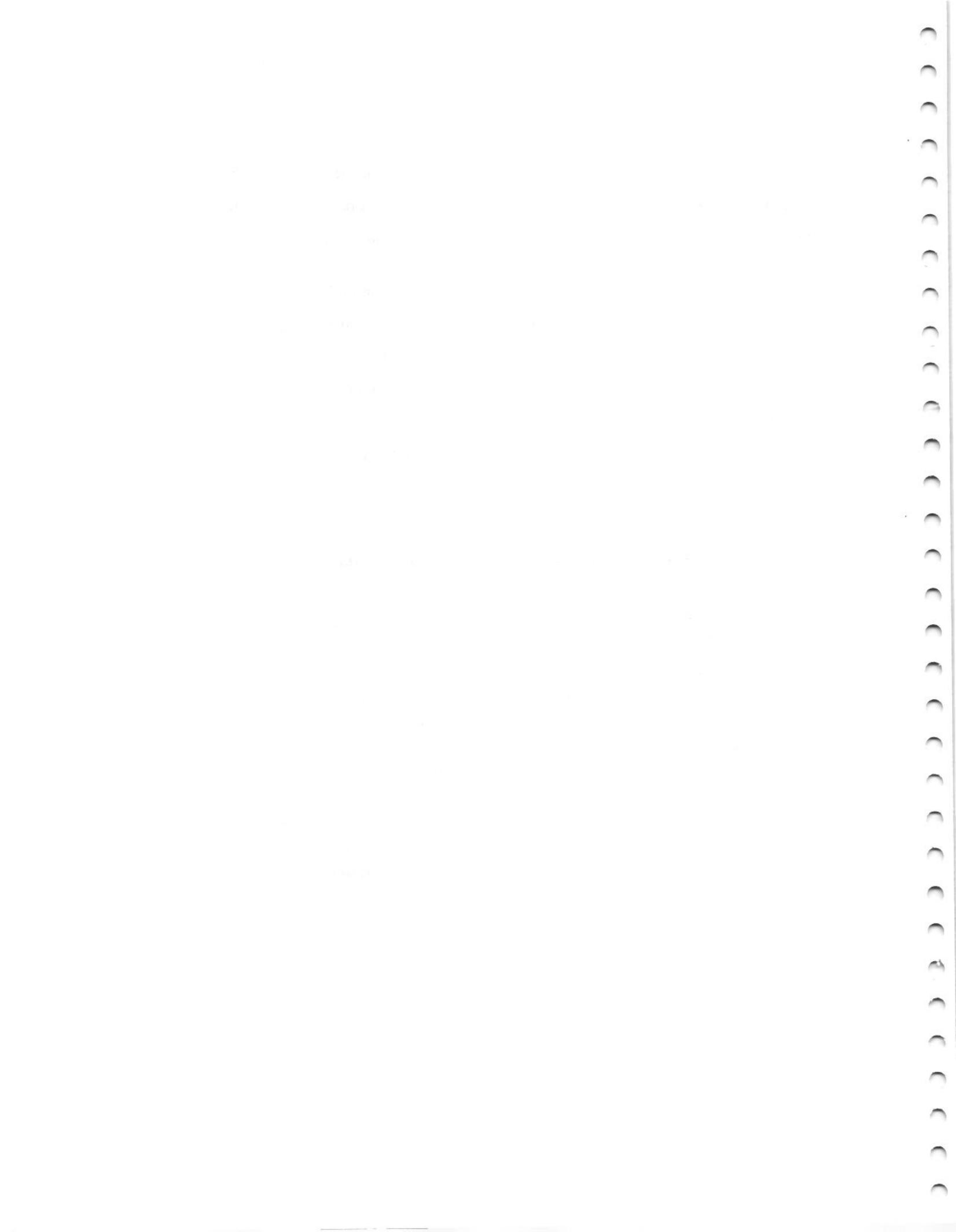
Cabe resaltar que uno de los factores que resaltan durante el gobierno de Miguel de la Madrid y que se dio públicamente como un factor que determina la Seguridad Nacional, es el tema del narcotráfico (que en su informe de gobierno de 1987, es referido como “un riesgo para la Seguridad Nacional”, simplemente lo menciona como un enemigo para la sociedad y para las instituciones del país). Sin embargo no emite un comunicado donde se expida las acciones del gobierno en contra de este enemigo de la soberanía.

3.1.1.3 Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994

En el PND 1989-1994, encontramos que la Seguridad Nacional es definida como:

“...condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa.... La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad, y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran el pueblo y gobierno... su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los Objetivos Nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia...”³⁷

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, p.42



Para México, entonces, la concepción de seguridad contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, observó algunos cambios con respecto al Plan de 1983 de Miguel de la Madrid. Si bien conserva la definición anterior, incorpora elementos de política exterior tradicional como los defensivos, con elementos preventivos al afirmar: “actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la Seguridad Nacional”

Además de seguir con los conceptos básicos que se hallaban representados en el PND anterior, se esboza una agenda nacional de seguridad. Antes de este documento se habían establecido algunas prioridades en el discurso político, pero las limitaciones que implica el Art. 89 constitucional en el cual se dictan los principios básicos de Política Exterior, retardaron el establecimiento de dicha agenda.

En el plano internacional, el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín, acentuaron las transformaciones en el país. Las democracias liberales se manifestaban como imperantes en los nuevos paradigmas. Naciones Unidas jugaba nuevos roles en los diversos escenarios mundiales. En México, por iniciativa de Organizaciones No Gubernamentales quienes ejercieron una fuerte presión para que el gobierno aceptara observadores internacionales en los procesos electorales.

El discurso oficial, reconocía la creciente interdependencia del país para con el exterior y la necesidad de generar “seguridad colectiva”:

La interdependencia lleva consigo la noción de seguridad colectiva. Ello se hace cada vez más evidente en diversas cuestiones como la del desarme, procesos de pacificación regionales, comercio, finanzas, narcotráfico, medio ambiente, explotación y conservación de recursos y la noción misma



*de patrimonio común de la humanidad, que se ha convertido en un elemento fundamental de derecho internacional...*³⁸

Sin embargo, el Presidente Carlos Salinas de Gortari se negó a participar en cualquier mecanismo del Sistema Internacional de Seguridad y Defensa. El único tratado firmado por México para la seguridad colectiva, fue el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y cuya función ha sido fuertemente cuestionada por las autoridades mexicanas por su obsolescencia.

En cuanto a la función de las fuerzas armadas explicita los planes DN I (contra un agresor externo), DN II (contra un agresor interno) y DN III (para apoyar a la población en casos de desastres de la naturaleza) al decir lo siguiente:

“Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para los beneficios de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México”

Carlos Salinas de Gortari transformó, por decreto presidencial, la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (encargada de control interno), en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyas atribuciones serían las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo, Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994, p. 5



Durante éste período, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional incluyendo a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, y la Procuraduría General de la República. La principal intención de este gabinete era la coordinación inter-institucional para tratar los asuntos de seguridad nacional.

Cabe mencionar ciertas constantes en la relación priísta y las fuerzas armadas:

- a) Las fuerzas armadas han actuado cuando el poder civil no tiene capacidad de respuesta, por lo tanto, esto nos recuerda su misión de seguridad interna contenida en el Plan DN-1 y en la Constitución.
- b) Las fuerzas armadas han sido un factor clave para la permanencia de la elite gobernante y para el mantenimiento de la estabilidad política del país.
- c) Ante los desafíos a la seguridad desde el exterior como es el caso de la crisis Centroamericana, las respuestas han sido diplomáticas y no a través del uso de la fuerza.
- d) Lealtad al poder ejecutivo y nulo peligro de golpe militar.

Ya para 1989, asuntos como el narcotráfico y la estabilidad económica son incluidos, sin embargo las primeras limitaciones, que luego se harán generales, comienzan a salir a la luz pública: "...Nunca quedó claro por qué se ampliaban los alcances del término, ni tampoco se explican los criterios de cómo se integra la agenda de seguridad..."

En lo que refiere al asunto del narcotráfico, Salinas de Gortari se refiere a el como un asunto de riesgo para la seguridad y la salud de los mexicanos, pero al igual que su antecesor Miguel de la Madrid, el tema no cobra relevancia sino es por una declaración expuesta por un funcionario de la Procuraduría General de la República, quien opina que es una amenaza a la seguridad por que atenta contra la "estabilidad política", pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas, y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs and is too light to transcribe accurately.

Si bien el tema del narcotráfico es un fenómeno que existió en México durante los años veintes durante la guerra del opio, representa un tema que hasta la fecha no se ha podido erradicar dentro de las diferentes esferas políticas del país, convirtiéndose en un referente de corrupción.

3.1.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) asume la presidencia en medio de una crisis política y a un mes de una de las peores crisis financieras sufridas por el país, con sus respectivas consecuencias en el resto de Latinoamérica (conocido como el “Efecto tequila, principalmente de inversionistas chinos asociados con el Grupo Salinas”). Dicha incursión de inversionistas extranjeros dentro del país, resulta devastador a la economía mexicana, puesto que las inversiones buscan maximizar sus ganancias,

El caso de Chiapas fue una situación de inestabilidad interna en un contexto muy diferente a los estallidos guerrilleros de los sesenta y setenta. Si bien la existencia de guerrillas rurales ha sido una constante en la historia de México ante los problemas sociales, la especificidad del levantamiento chiapaneco, por sus alcances, merece especial atención, sobre todo cuando se toca el tema de Seguridad Nacional³⁹.

El levantamiento se produce por parte del movimiento guerrillero EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional), justo al momento de entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994. Se especula que el EZLN es el brazo armado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI).

³⁹ Como se menciona, Chiapas es un Estado donde se vive una inestabilidad tanto política como social, debido a que su territorio se encuentra en la frontera sur de nuestro país, y es por esa frontera donde transitan indocumentados y grupos guerrilleros, por lo que el tráfico de drogas y armas es un hecho latente en la entidad.



La figura carismática del Subcomandante “Marcos” permitió la rápida difusión del conflicto que, caracterizado como guerrilla rural⁴⁰, suele no traspasar sus fronteras regionales. Esta característica, aunada a una coyuntura de auge de los medios de comunicación, una maduración y movilidad de la sociedad civil transnacional, así como Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos, evitaron el enfrentamiento entre grupos guerrilleros de la Sierra de Chiapas con el Ejército mexicano.

Es posible encontrar ciertos rasgos de continuidad en la elaboración del concepto en el marco del PND 1995-2000, sin embargo es necesario extraer del texto su definición ya que el texto es confuso y no otorga una clara posición al respecto.

Lo que sí queda muy claro es que la Seguridad Nacional ahora jugará un papel prioritario tal y como lo expresa el texto del PND, señalando que

“... no hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable, más que con la plena integridad del territorio mexicano...”⁴¹.

El concepto se interpretará ahora como medio para fortalecer la soberanía, entendida esta como el valor más importante de la nacionalidad mexicana en su conjunto. Si observamos el panorama histórico general, es muy fácil dilucidar el origen de un énfasis tan expuesto en la reafirmación de la soberanía, y en esto vemos al levantamiento Zapatista como origen primordial

⁴⁰ Las guerrillas rurales se caracterizan por nacer en las malas circunstancias sociales, agrarias o políticas prevalecientes en la zona o región de alzamiento. Son de movilización lenta y propone resolver conflictos locales. No se extiende, ni salen de su región; puede crecer dentro de su región o unirse a otros movimientos armados regionales. Un movimiento armado rural tiene su razón de ser en las circunstancias de la región en que nace, independientemente de que pudiera provenir de otra zona, otra ciudad o incluso otro país. (Guerrillas rurales de aparición cíclica ante la falta de cambio social).

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Gobernación, Pág 15.



En 1994, México pasa por una intensa crisis económica que implica un período de inestabilidad y de rezago económico. Así mismo, se espera que la diferenciación regional se afiance debido al impacto del NAFTA, por lo que el gobierno busca alternativas al discurso nacional encontrando en esta simbólica definición de Seguridad Nacional (a interpretarse del PND 1995-2000), como una viable oportunidad de definir políticas y caminos hacia la unidad nacional.

3.2 Segunda etapa: La política pública en el desarrollo del concepto de Seguridad Nacional

Con la alternancia y el arribo del presidente Vicente Fox Quezada, se cuestiona fuertemente la existencia del CISEN, influida por las turbias actuaciones de las áreas que le precedieron. Vicente Fox, decide que debe continuar operando el CISEN pero este tiene que rendir informes de sus investigaciones a un grupo de expertos en el tema, es decir fue en este momento donde se hace una apertura a la participación de académicos y expertos en el tema ajenos a la administración pública, fue precisamente durante la alternancia política cuando incursionan dentro del desarrollo del concepto de Seguridad Nacional diferentes grupos de investigadores y organizaciones no gubernamentales. Esta etapa se caracteriza por la apertura a diferentes opiniones y puntos de vista acerca del tema, además, existe una participación muy significativa de los demás órganos de gobierno, siendo el poder Legislativo el más importante (ya que la discusión acerca del concepto y la aplicación de la Seguridad Nacional, mismo que a diferencia de épocas anteriores, solo se encontraba en la percepción que tenía el Presidente en turno de lo que para él significaba la Seguridad Nacional).



Así surge la idea de reformar la constitución y se inicia el proceso que culminaría hasta el año 2002, con la aprobación del dictamen que incorpora el término de seguridad nacional en los artículos 73 y 89⁴².

El artículo 73 fue reformado principalmente, para otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes al tema.

El artículo 89 fue reformado para obligar al Poder Ejecutivo a preservar la Seguridad Nacional en términos que establece la Constitución, y disponer totalmente del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea para la seguridad interior y exterior de la Federación.

Posteriormente se da el proceso legislativo de reglamentación de los artículos constitucionales mediante la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, la cual se publica hasta el año 2005.

3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Anteriormente la seguridad estaba muy cercana al concepto de soberanía, autodeterminación e incluso a la idea de que la cercanía con Estados Unidos representaba una amenaza a la Seguridad Nacional y a la integridad de la nación como tal. En el momento en el cual se modifica el modelo de desarrollo económico se da un giro fundamental que lleva a ver a la cercanía con los Estados Unidos como una oportunidad.

⁴² Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo III, 12 de Diciembre de 2002.



La ampliación del concepto de seguridad está muy relacionada con un nuevo modelo de desarrollo y una nueva realidad geopolítica, ya que es cierto que la apertura, la firma de un Tratado de Libre Comercio hará que los acontecimientos económicos internacionales estén afectando la Seguridad Nacional de México a partir de este momento de manera inminente.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene como parte de su introducción, una perspectiva del tipo de país que se quiere conseguir por medio de la aplicación de las medidas incluidas en el Plan:

“.....La visión del México al que aspiramos en el año 2005 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades para de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los Derechos Humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con su profundo sentido de unidad nacional....”⁴³

Para alcanzar dichos objetivos, se enumeran ciertas estrategias de acción que incluyen la concepción desde una visión amplia del concepto de Seguridad Nacional para responder a cualquier fenómeno que atente contra la paz y la estabilidad⁴⁴

⁴³ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México DF: Poder Ejecutivo Federal, EUM, 2001, p.133.

⁴⁴ Es importante hacer notar que no ofrece un concepto específico en materia, lo que lleva a presuponer que se mantiene aquel establecido en el PND anterior, y al mismo tiempo deja abierta la tarea de “... elaborar



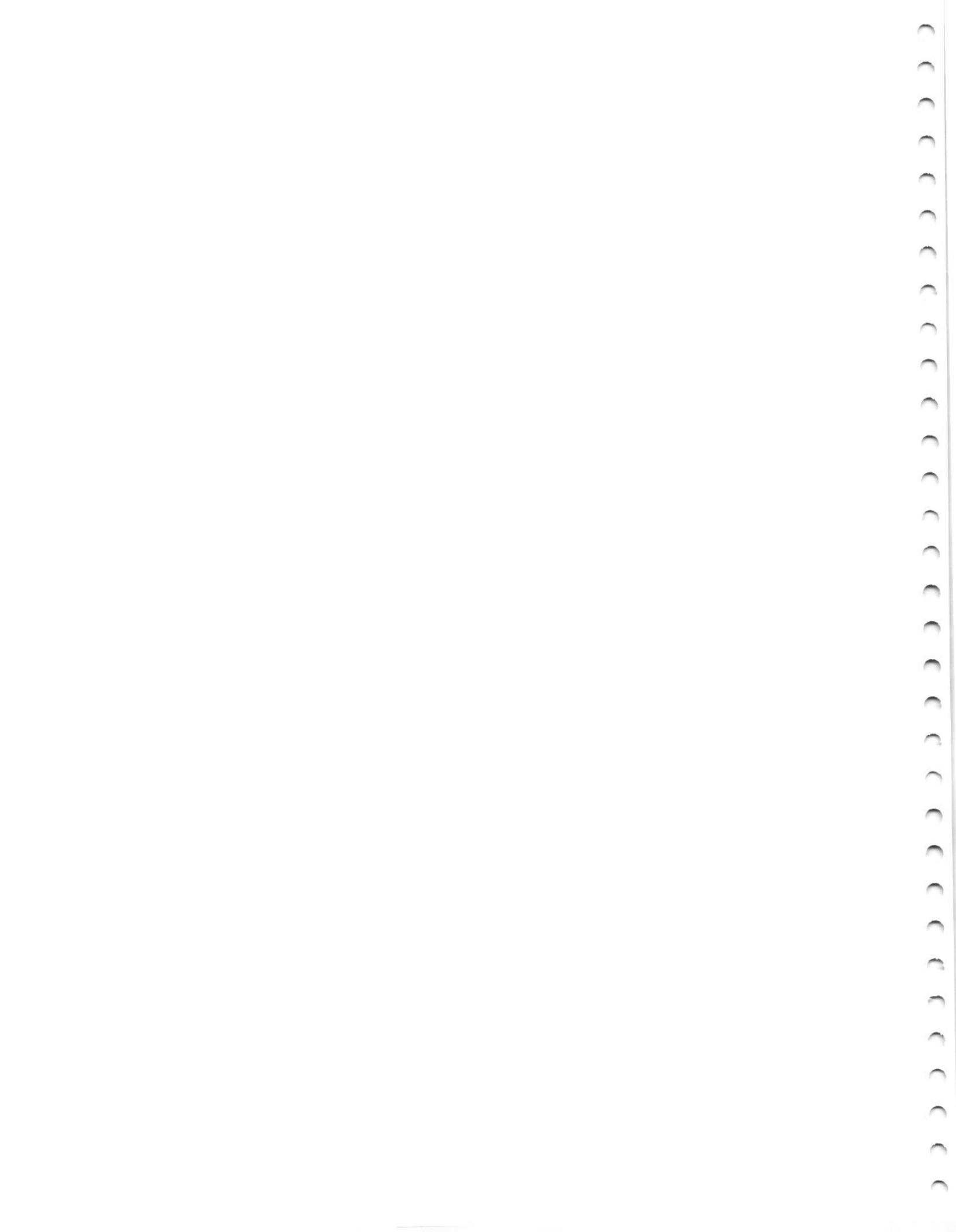
Igualmente dentro de este Plan Nacional de Desarrollo, se hace un énfasis en la elaboración sistematizada de una agenda de amenazas a la Seguridad Nacional, en tanto las medidas pertinentes para atenderlas sean traducidas en políticas viables para el Estado, con finalidad de que este último "... conduzca el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país"⁴⁵.

Para la presente investigación, estos planteamientos representan un cambio importante en la Política Exterior e Interna de México y en el planteamiento del concepto, pues el desarrollo económico y una política económica de mayor apertura, se presentan como uno de los medios para conseguir esa estabilidad interna a la cual se refieren⁴⁶, representando así uno de los primeros antecedentes al planteamiento general de este trabajo el cómo y el por qué se aplica una definición mal formulada del concepto de Seguridad Nacional.

una definición actualizada de interés y de Seguridad Nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país, ya que es en este sexenio donde se da la alternancia en el poder.

⁴⁵ En el marco del diagnóstico que se ofrece al principio de la presente investigación sobre el término de Seguridad Nacional, se hace una fuerte crítica y reconstrucción del concepto dentro de lo que Sergio Aguayo en 1991 expresara como la gran confusión entre Seguridad Nacional y Seguridad de Estado. En el PND 2001-2006 se hace un énfasis inquisitivo en que el proceso de democratización en México ha permitido retirar del diseño de Políticas de Seguridad Nacional, a la intención de cubrir intereses particulares y garantizar así que el proceso de toma de decisiones esté destinado a procurar la permanencia en el poder. En el año 1991, Sergio Aguayo y B. Michael Bagley, editan "En busca de la Seguridad Perdida", un libro que representó uno de los primeros esfuerzos teóricos por integrar en la seguridad mexicana algunos aspectos no tradicionales. En él se propone la definición del concepto según varias posturas y entre ellas algunas más allá de los planteamientos militares, pero teniendo siempre en cuenta que "...dada la relación asimétrica con sus vecinos del norte y del sur, la definición práctica de seguridad de México como sociedad nacional, depende y va a seguir dependiendo mucho de cuál sea la visión que de su propia seguridad tenga Estados Unidos, y el lugar que se le asigne a México en la agenda norteamericana

⁴⁶ Es uno de los medios, pues se entiende que el planteamiento oficial está también íntimamente ligado a la reforma interna y al reacomodo institucional para garantizar la estabilidad democrática.



Dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Vicente Fox, se vislumbran una serie de factores incluidos dentro del concepto de Seguridad Nacional, factores que ponen en riesgo la estabilidad del país, como: el medio ambiente, la pobreza, la educación, la falta de oportunidades entre la sociedad civil, el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada, etc. Dichos elementos constituyen un avance dentro de la definición del concepto de Seguridad Nacional, pues pone en énfasis lo que constituye una amenaza para la soberanía, no solo para las instituciones y para el Estado mismo, sino que adjunta a la sociedad civil dentro del concepto mismo, por lo cual encamina el proceso de integración de la soberanía dentro del tema de Seguridad Nacional.

3.3 La Seguridad Nacional después de los Atentados del 11 de Septiembre del 2001.

Posteriormente a la Guerra Fría y a la Guerra del Medio Oriente, un grupo de países, ya fuera en forma directa o tácita, permitió que en sus territorios germinaran y florecieran grupos denominados terroristas, cuyo objetivo es manifestar violentamente al mundo la frustración, el odio y la sed de venganza que han acumulado algunos grupos marginados en Medio Oriente. El 11 de Septiembre del año 2001, el mundo fue testigo ocular de la muerte de más de tres mil personas por parte del grupo terrorista Al Qaeda durante los ataques al Pentágono, a Washington y a Nueva York con el derrumbe de las Torres Gemelas, ícono de la economía estadounidense. Cabe resaltar que para ser terrorista, se requiere relativamente de pocos recursos, en comparación con los gastos de defensa de un país como Estados Unidos. El arma principal de los terroristas son los individuos dispuestos a matar inocentes y a morir por una causa ideológica⁴⁷.

⁴⁷ No existe dinero, tecnología, ni recursos en el mundo que puedan dar a un país, seguridad absoluta frente a este tipo de amenazas. La sensación de seguridad y prosperidad que en algún momento permitió a los Estados Unidos descuidar el entorno mundial se derrumbó, de pronto se despertaron en un mundo peligroso e inseguro.



La televisión permitió a todo el mundo vivir y atestiguar minuto a minuto la muerte de miles de personas. Este macabro uso de la tecnología también nos permitió presenciar el nacimiento de un nuevo orden mundial. El país que se enorgullecía de la libertad, la justicia, su poderío armamentista y la diversidad en que vivían sus habitantes, ahora se cuestiona si no fueron esas mismas virtudes democráticas las que permitieron dichos atentados.

El Presidente George W. Bush hizo un llamado a la guerra en busca de justicia. Los líderes mundiales, amigos o enemigos de los Estados Unidos, se aliaron a esta sed de justicia. Aunque gran parte del mundo se uniformó, fue necesario informar que no se trataba de una Tercer Guerra Mundial, que los Estados Unidos no desplegaría todo su potencial armamentista. Los países que se comprometieron con la causa, tienen la obligación de moderar el tamaño de la reacción que tomarán, ya sea de forma bélica o de forma diplomática condenando lo ocurrido.

En el caso de México, el Poder Ejecutivo, Legislativo, la clase política y los líderes de opinión, terminaron en una confrontación acerca de las acciones que debería de tomar el país en relación con los Estados Unidos. La reacción de México fue la más lenta y tibia de todos los países occidentales, puesto que la decisión que tomó el Estado mexicano fue solo de condenar los ataques del 11 de septiembre y no participar dentro de las operaciones militares en contra de los países de Medio Oriente. Dichas declaraciones afectaron de forma circunstancial la relación entre los Estados Unidos y México.

Aunque la frontera Norte siempre ha sido un territorio volátil y con frecuencia muy violenta, antes del 11 de septiembre existía una estabilidad que permitía la coexistencia e interdependencia pacífica, permitiendo que miles de mexicanos y estadounidenses cruzaran a diario con la seguridad de que esta franja fronteriza no detendría sus actividades cotidianas, ahora no solo se intensificó la revisión de los transeúntes y de los vehículos que



por ahí circula, ahora el riesgo es que se cierre esta frontera. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴⁸ proporcionaba orden y estabilidad a la región al asegurar que el 85% de las exportaciones mexicanas con destino a los Estados Unidos cruzaran esta frontera, hay que recordar que esta es la principal fuente de divisas con las que cuenta el país, pues dentro de este rubro se encuentra los impuestos generados por la venta de petróleo.

Además, la inestabilidad mundial y la recesión económica ocasionan una reducción de la demanda mundial de productos de exportación como el petróleo y de los flujos de inversión extranjera.⁴⁹

Es importante analizar los acontecimientos del 11 de septiembre y la repercusión no solo en la política exterior y en las relaciones entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, ya que México modifica circunstancialmente su política exterior y la concepción de la Seguridad Nacional a partir de la concepción estadounidense, principalmente en el tema del terrorismo y el combate al mismo.

⁴⁸El Estado Mexicano se olvidó de la cláusula de Seguridad Nacional del TLCAN, que podría ser invocada por los Estados Unidos en cualquier momento y con ello quedaría sin validez el Tratado de Libre Comercio al no permitir la entrada de ningún producto elaborado fuera de sus fronteras. Para mayor información ver *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Secretaría de Gobernación.

⁴⁹ Una de las reacciones que sufrió los Estados Unidos fue la propagación del terror y el consumismo acelerado debido a la propagación de agentes químicos como el Antrax, esparciendo entre la población una ola de miedo, fobia e incertidumbre.



Capítulo 4

Ley de Seguridad Nacional 2005

En este capítulo, se analiza la forma en que cambió la percepción del concepto de Seguridad Nacional para el Estado Mexicano, amén de las transformaciones mundiales principalmente por los atentados terroristas del 11 de septiembre a los Estados Unidos y que culmina con la creación de la Ley de Seguridad Nacional, una Ley que busca dar una definición legal y comprensible al concepto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Fracción VI de su artículo 89, establece como responsabilidad del C. Presidente de la República, preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la Ley expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere a este la propia constitución en la fracción XXIX- M de su artículo 73⁵⁰ por lo que es competencia del Poder Ejecutivo no solo asegurar la soberanía nacional y ejercicio de la justicia, sino dictar las normas y las leyes para la impartición de justicia y preservación de la Seguridad Nacional.

El gobierno federal, a través del CISEN, impulsó la Ley de Seguridad Nacional conforme al proceso que inició con la reforma de los artículos 73 y 89 de la Constitución. Estas otorgaron la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional al Congreso de la Unión, y establecieron la obligación del Presidente de la República de preservar la Seguridad Nacional.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Esta reforma constitucional, dio pie a que por primera vez en México se legislara sobre el tema de Seguridad Nacional, y fue la Secretaría de Gobernación quien inicio la apertura a la participación de actores políticos dentro del tema de Seguridad. Sin embargo, la primera iniciativa de Ley fue redactada por el CISEN estableciendo entre otras minutas que los temas relacionados al manejo de la información confidencial y los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional serian analizadas solo por la institución creando un descontento por la oposición política, principalmente por los partidos PRD y PRI.

Paralelamente, el grupo de especialistas en materia de Seguridad Nacional (G.E.S.N.A.), formado por investigadores de las principales instituciones académicas del país y por integrantes de organizaciones de la sociedad civil, criticó fuertemente el contenido de la minuta de ley que aprobó el Senado de la República⁵¹. El G.E.S.N.A. señalo de manera particular los siguientes aspectos:

- a. Errores conceptuales de la Ley.
- b. El retroceso en materia de transparencia sobre la descalificación de la información.
- c. La urgencia de crear un Consejo de Seguridad Nacional, en vez de crear un gabinete.
- d. La falta de claridad para establecer una comunidad de inteligencia.
- e. La falta de explicación de algunas amenazas establecidas en el artículo 5.
- f. La necesidad de que el control parlamentario fuese bicameral
- g. La urgencia de crear una figura legal del Consejero de Seguridad Nacional

⁵¹ El G.E.S.N.A. estuvo integrado por Sigríd Arzt (quien posteriormente fue nombrada por el Presidente Felipe Calderón como Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional), Jorge Chabat (CIDE), Raúl Benítez Manaut (UNAM), María Arroyo Juárez (Seguridad Humana A.C.), Leonardo Curzio Gutiérrez (UNAM), José Luis Piñeyro (UAM), Melba Pría Olavarrieta (SRE), Gerardo Rodríguez Sánchez (ITAM) y Yuri Serbolov (La Carpeta Púrpura).



La expedición de iniciativa de Ley durante el 2003, permite revisar de manera contundente la actuación del Estado y de las instituciones encargadas de vigilar y garantizar la seguridad en el país, al mismo tiempo la incursión de diferentes actores políticos y académicos dentro de la discusión de la formulación de la Ley de Seguridad Nacional. Esta apertura que hasta hace unos años antes no fuese posible, recontextualiza el concepto de Seguridad Nacional acorde a las expectativas y a los problemas que suscita el país, por ello la importancia de la alternancia política dentro de la generación de dicho concepto en la Ley referente al mismo, ya que no solo permite la participación activa de grupos interesados en el tema, sino que al mismo tiempo la ciudadanía opina y se encuentra alerta a la aplicación de leyes que puedan perjudicar a la soberanía nacional. Este es un adelanto no solo en temas de seguridad, ya que al mismo tiempo la alternancia permite la participación ciudadana,

Durante la LIX Legislatura (2003-2006), las fracciones políticas se opusieron a aprobar de manera inmediata, tipo “*fast track*” y sin discusión de fondo como ocurrió en el Senado de la República, la minuta de la Ley de Seguridad Nacional en el segundo semestre de 2004. Las razones que impidieron su aprobación fueron:

- a. La creación del G.E.S.N.A. y su incursión en la discusión de la Ley de Seguridad Nacional.
- b. La crítica a la iniciativa por parte del Instituto Federal de acceso a la Información Pública Federal(IFAI)
- c. El interés de los medios de comunicación.
- d. La crítica de diputados principalmente del PRD, por la operación política de la Secretaría de Gobernación SEGOB- CISEN.⁵²

⁵² Para ahondar en el debate del 2004 y la participación del G.E.S.N.A., se recomienda el libro de Abelardo Rodríguez Sumuano, “*La Urgente Seguridad Democrática*”, Taurus, México, 2008, Capítulos VI y VII.

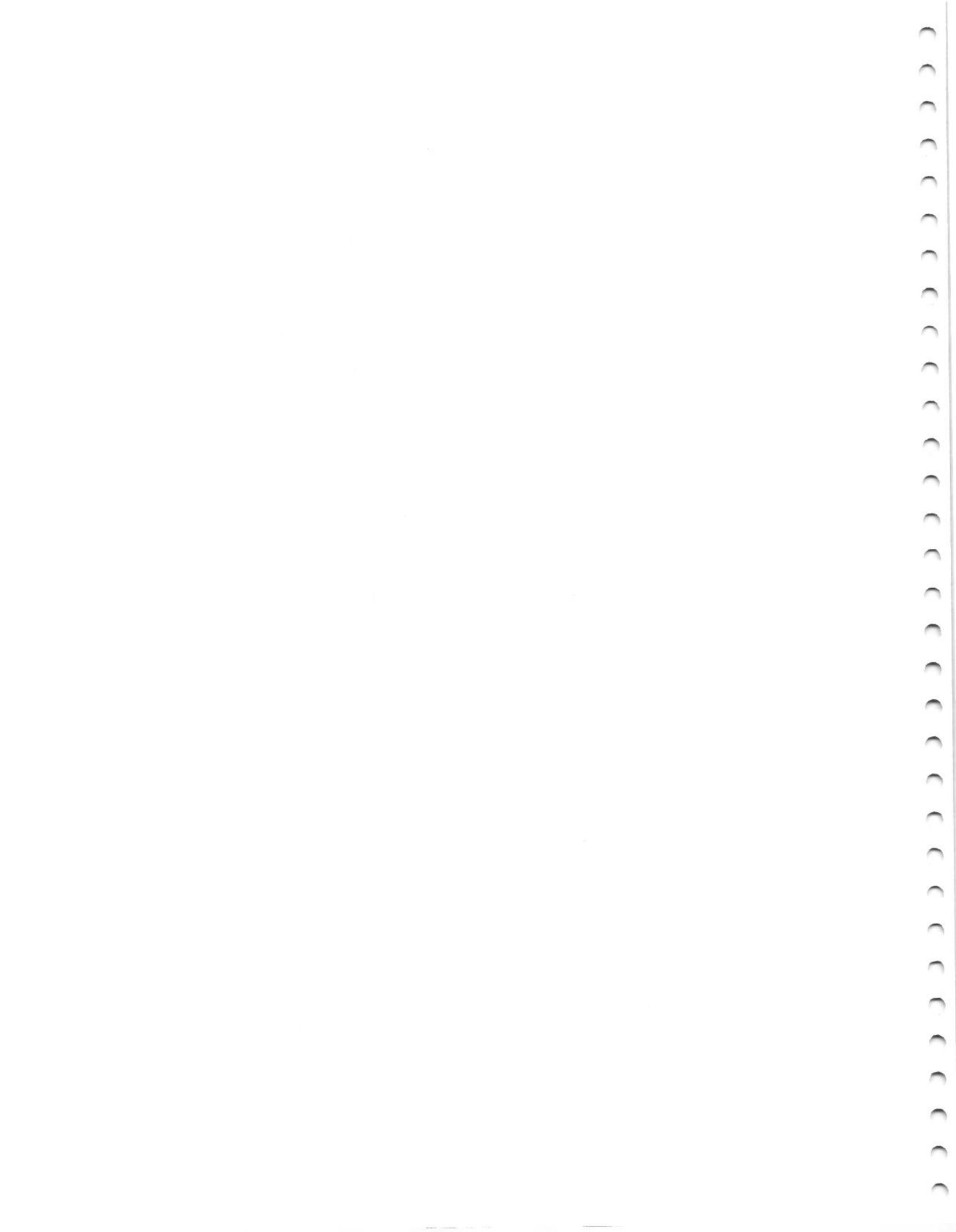


Al mismo tiempo que el GESNA y diputados interesados lograron detener la aprobación inmediata en las Comisiones de Gobernación y en la de Justicia y Derechos Humanos, otras secretarías de Estado manifestaron su inconformidad por ser relegadas de la discusión de fondo al interior del Gobierno Federal de una iniciativa de Ley que tendría un impacto directo sobre las relaciones de poder al interior del sistema de Seguridad Nacional en México. La molestia principal fueron las nuevas atribuciones que se le otorgaron al CISEN para fungir como eje rector del Gabinete de Seguridad Nacional.⁵³

El debate en torno a la ley de Seguridad Nacional entre grupos de oposición y entre activistas y académicos, resolvió una serie de reformas indispensables a la propuesta de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República y que posteriormente fueron aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación. Entre las modificaciones más importantes, destacan:

1. *Consejo de Seguridad Nacional*. Se elevó el rango por ley de Gabinete a Consejo de Seguridad Nacional.
2. *Secretario Técnico del Consejo*. Se fortaleció esta figura para que de facto fungiera como el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente de la República. Este es un nombramiento presidencial, no puede recaer en ningún representante del Consejo, tiene presupuesto y asesores.
3. *Comisión Bicameral de Seguridad Nacional*. Para que el Senado no tuviera la facultad exclusiva de control y supervisión en materia de Seguridad Nacional e inteligencia, se reformó la Ley para que se incluyera a tres diputados en la Comisión.
4. *Clasificación de documentos de Seguridad Nacional*. Se derogó el artículo que ampliaba la clasificación a 30 años y se respeta la clasificación de 12 años.

⁵³ Si se analiza la primer iniciativa de ley con la nueva, queda en evidencia el interés del CISEN por fingir como Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, ya que este es el responsable de presentar al Consejo, la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional. Sin embargo quien está facultado para entregar los lineamientos generales de ambos documentos es el CISEN, por lo que su actuación dejaba muchas sospechas acerca del manejo de información.



5. *Definición de Seguridad Nacional.* Se eliminó la definición del proyecto del CISEN en materia de Seguridad nacional y se trajo a debate la definición del concepto.
6. *Destrucción de Información.* Se eliminó esta palabra del artículo 13, con lo cual el Consejo no estará facultado para tener esta atribución.
7. *Infraestructura Estratégica.* Se definió como una amenaza el atentar contra instalaciones estratégicas. Se estableció como una obligación del Secretario Técnico la elaboración del inventario de la infraestructura estratégica del país.
8. *Secretario de Comunicaciones y Transportes.* Se incluyó al Secretario de Comunicaciones y Transportes como integrante permanente del Consejo.⁵⁴

Estas reformas permitieron legalidad y autonomía absoluta al Consejo de Seguridad Nacional, al mismo tiempo se inició un proceso de redefinir el concepto de Seguridad Nacional. Si bien en décadas anteriores este concepto era definido en base a la percepción del Poder Ejecutivo sin una reglamentación y un procedimiento en la aplicación de políticas en materia de seguridad, hoy esta definición no parte única y exclusivamente del Presidente, resulta del trabajo de los tres Órganos de Gobierno, de las instituciones y organizaciones civiles, de académicos y especialistas en el tema, abriéndose a discusión los elementos que deben de ser prioridad como temas de Seguridad Nacional.

Finalmente, la Ley de Seguridad nacional fue publicada el 31 de enero del 2005 en el Diario Oficial de la Federación, estableciendo principalmente que le corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en materia de Seguridad Nacional:

⁵⁴ Con estas reformas, la Ley de Seguridad Nacional, facilita y esclarece los medios de cooperación y supervisión de los órganos del Sistema de Seguridad Nacional. Esto sin duda fortalece la democratización de este cuerpo. Asimismo el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional será un elemento crucial en la comunicación y armonización de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.



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

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

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

Por consiguiente, el Poder Ejecutivo es quien se encarga de establecer las políticas en materia de Seguridad Nacional. Además, en la Ley de Seguridad Nacional establece que el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él se derive, definirán los temas de Seguridad Nacional.

Los lineamientos de dicha ley establecen que los temas de Seguridad Nacional se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, y que además la Ley confiere de manera expresa al Gobierno Federal, la facultad para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado Mexicano. Por ello y siguiendo con los estatutos de la Ley estas amenazas se encuentran especificadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:



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

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito.⁵⁵

Si bien el concepto de Seguridad Nacional no se encuentra definido (solamente lo que para el PND y para el Presidente Vicente Fox entiende como amenazas para la Seguridad Nacional, en estas manifiesta la pobreza, el medio ambiente, el crimen y el narcotráfico), pero en la aplicación de la ley de Seguridad Nacional, no define como tal dichas amenazas ni toma en cuenta el PND como lo establece dicha ley en su artículo 7, dejando un gran vacío en la aplicación de la misma Ley.

Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional. Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo 7 Área de Orden y Respeto, Presidencia de la República, México 2001.



Para la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional establece en su artículo tercero:

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

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

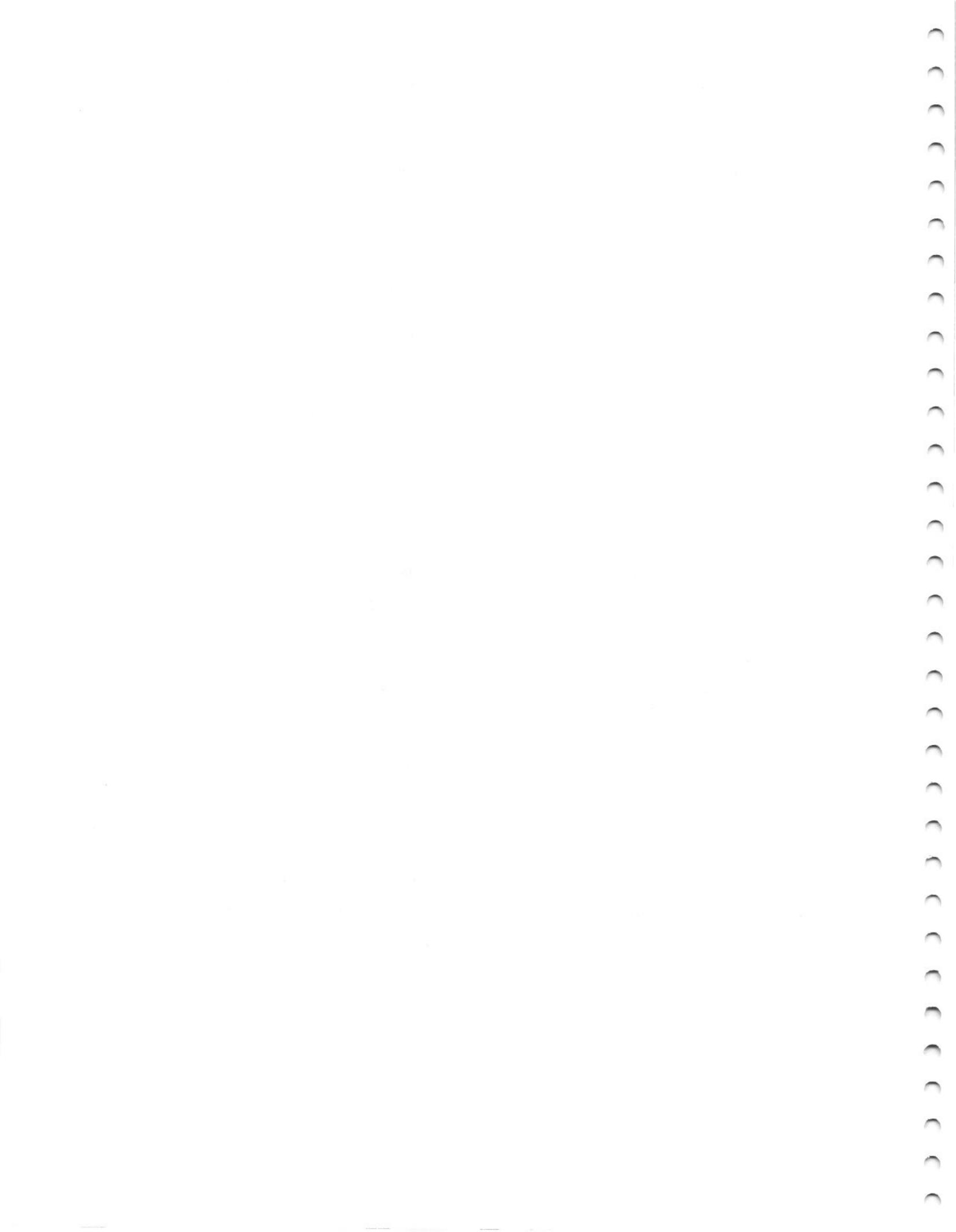
III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

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

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

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

En dicho artículo se puede observar la diferencia entre la definición inicial del concepto, los elementos de la Seguridad Nacional y la aplicación del mismo, tomando en cuenta que la perspectiva, los intereses y las amenazas cambiaron radicalmente después de los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos.



Dicho cambio obedece a la presión internacional principalmente de los Estados Unidos, lo cual hizo que se reformulara el concepto a la luz de sus propias expectativas e intereses. La pobreza, el cambio climático, el desarrollo social se delegó a segundo término y finalmente se esclarecieron las amenazas a la Seguridad Nacional, o lo que se pensó que serían amenazas a la nación:

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

I. Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

IV. Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendiente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;



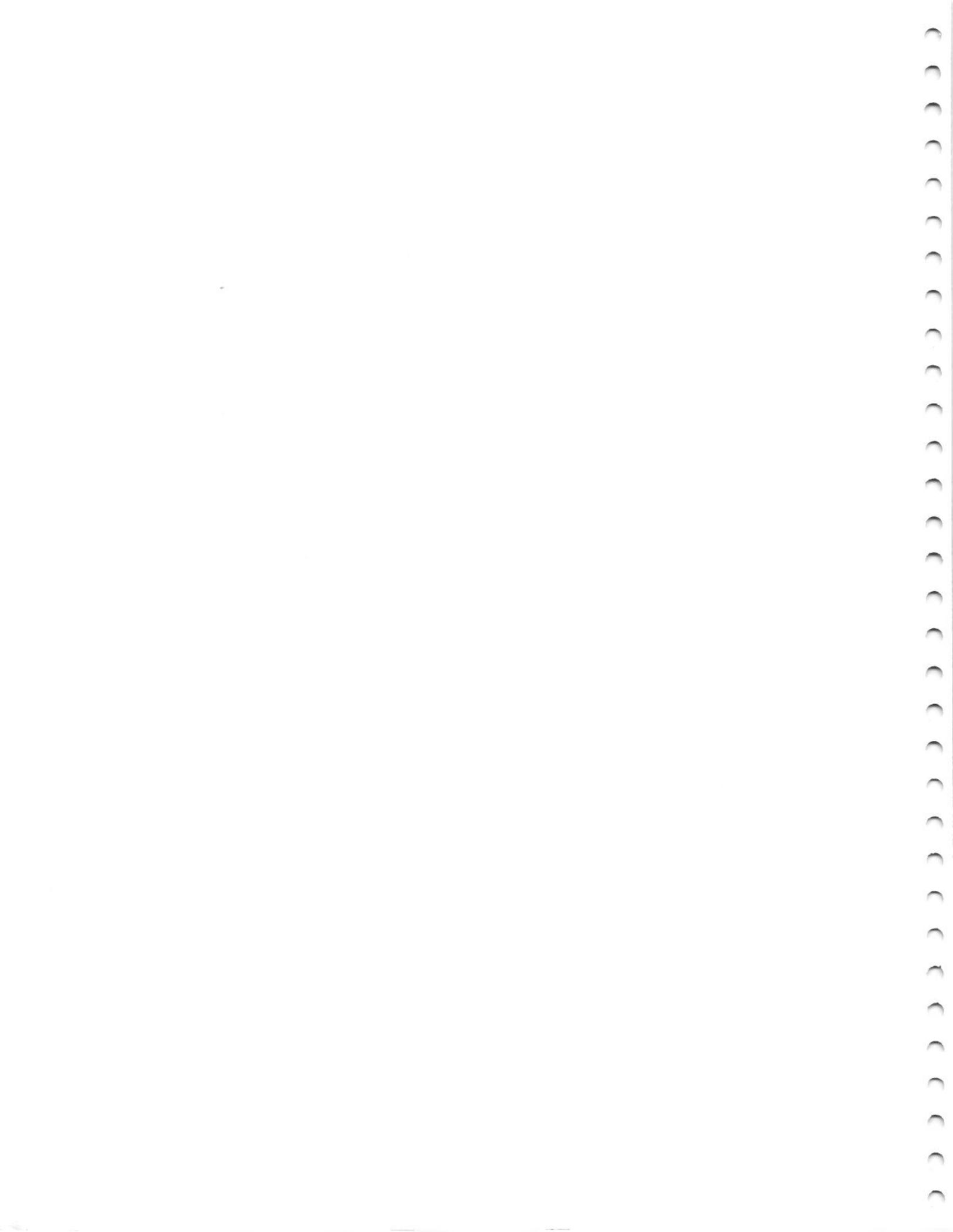
XI. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

La Seguridad Nacional es, en este sentido, la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hayan cubierto de interferencias y perturbaciones circunstanciales como lo fue los atentados terroristas en Estados Unidos. Dichas perturbaciones han modificado la noción de la Seguridad Nacional que en la coyuntura presente deberían de referirse a la garantía del desarrollo y bienestar colectivo.

La concepción gubernamental de amenaza se da cuando una coyuntura sociopolítica o natural, rebasa la capacidad de respuesta civil o militar, ideológica-política o represiva por parte del Estado. Sin embargo tal visión es muy cortoplacista, pues es más reactiva que proactiva. Vicente Fox menciona en su PND 2001-2006, que la pobreza es una amenaza a la Seguridad Nacional y la ley no hace referencia a tal amenaza. Por lo tanto la definición d contenida en la Ley de Seguridad Nacional, es de carácter abstracto, normativo, procedimental e institucional, y de ninguna forma concreto, basado en el análisis de la situación o del contexto actual que le permita ser propositivo y prospectivo.

Para el mundo contemporáneo, las amenazas y riesgos se dividen en militares y no militares. Para la seguridad global, se detectan dos tipos de amenazas: las que afectan la calidad de vida de las personas y las que afectan la capacidad de acción política del Estado (cuando no puede enfrentarlas de manera aislada)



Entre las primeras, se ubica la invasión a otro Estado, la proliferación de armas de destrucción masiva, los problemas históricos de límites, la lucha por los recursos escasos, el terrorismo. En las segundas, se sitúan, el narcotráfico y el “narcoterrorismo”, la inmigración descontrolada, el desequilibrio estratégico, los problemas tribales, étnicos y políticos internos, los nacionalismos, el crimen organizado y las secuelas de catástrofes naturales.

El flujo masivo de personas que cruzan las fronteras estatales en busca de nuevos lugares para vivir o para trabajar obedece a causas muy diferenciadas y en principio no se considera como un problema, sino resultado de una problemática con raíces en su país de origen. Se advierte que, de no gestionarse correctamente, la migración masiva puede ser un reto para la seguridad del Estado de tránsito o del Estado huésped.



Conclusiones

La Seguridad Nacional tutela a las aspiraciones de la Nación y a los intereses del Estado. De acuerdo con el esquema doctrinario que da base a la concepción de la Seguridad Nacional, se refiere a una condición, una situación, un nivel de certeza, una permanencia, una política, que se materializa a través de la aplicación de todos los elementos del poder nacional mediante previsiones, políticas, estrategias y acciones. El beneficio de este concepto es preservar el bienestar colectivo, mantener la integridad y dar protección al Estado y a la Nación.

La Seguridad Nacional es un concepto en permanente movimiento, un concepto amplio que abarca todas las actividades del Estado, considerado como una condición para garantizar el desarrollo nacional en un marco de derecho institucional, sin embargo, con una definición concreta, real y apegada a los intereses de la nación, constituye las aspiraciones, intereses y objetivos que todo Estado busca para su óptimo desarrollo social, tecnológico, político y económico.

Podemos observar la necesidad del equilibrio entre seguridad y desarrollo, pues desarrollo sin seguridad no se puede garantizar. Seguridad sin desarrollo conduce a la inestabilidad.

Es el Estado en la totalidad de su conjunto institucional, quien diseña e instrumenta la política de Seguridad Nacional, porque su condición es inminentemente política, que abarca a todo el territorio nacional y sus implicaciones en sus límites fronterizos, y son los poderes del Estado los responsables en definir las políticas y estrategias para enfrentar los antagonismos y eliminar las interferencias al desarrollo nacional.



Es la Seguridad Nacional un concepto valorativo que incluye un ideal positivo que se aspira a defender, refiere a la articulación del poder económico, político, social y militar – poder nacional---. Con su carencia el Estado incrementa las vulnerabilidades ante posibles escenarios.

La articulación de la Ley de Seguridad Nacional en contraste con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y con las doctrinas de Seguridad Nacional, que en este caso es la teoría realista como base de la creación del concepto de Seguridad Nacional, muestra la recontextualización que atraviesa el concepto de Seguridad Nacional (no se ha definido aun los elementos que deberían de figurar dentro del propio concepto), falta aún especificar la diferencia entre riesgos y amenazas a la seguridad.

La Seguridad Nacional tiene una dualidad conceptual. Primero, es un objetivo que se expresa en una aspiración nacional: paz, tranquilidad, seguridad, desarrollo, justicia, bienestar, legalidad. Segundo, es un instrumento del Estado, al implementar políticas públicas permanentes con base en un sistema de planeación para el desarrollo nacional.

La Seguridad Nacional encarna el complejo funcional de toda administración pública, dado que se configura en políticas que promueven el desarrollo, la defensa exterior y la seguridad interior. No existe una agenda, sino un listado de amenazas en la Ley de Seguridad Nacional, y cabe destacar que estas cambian amén de las expectativas del Poder Ejecutivo, la Ley permite que el próximo gobierno con base en su plan nacional de desarrollo incluya amenazas distintas a las de su antecesor. No existe en la ley una concepción real de lo que debe de ser la Seguridad Nacional, en vez de adecuarse al contexto del país, este se adecua a la noción del poder Ejecutivo. Aún falta definir el concepto y darle un marco legal para que este no sea revalorizado amén de nuevos actores.



Bibliografía:

Aguayo Quezada Sergio, "Un concepto de Seguridad Mexicana para la década de los noventa", Siglo XXI Editores, 1998, México D.F.

Arenal, Celestino del. "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario internacional," en *Las Naciones Unidas a los 50 años*; FCE, México, 1996.

Bailey, Jhon y Sergio Aguayo eds. "Strategy and Security in US Mexican relations beyond the Cold War", San Diego: Center for US-Mexican Studies of the University of California, 1996.

Bizberg, Ilan. "México ante el fin de la Guerra fría", Colegio de México, 1998, Méxco.

Bobbio, Norberto. "Liberalismo y Democracia", Fondo de Cultura Económica, 1991, México.

Bobio, Norberto y colaboradores. "Diccionario de política", Siglo XXI Editores, 1981, México.

Cámara de Diputados. "Gaceta parlamentaria", Anexo III, 2002, México.

Castañeda, Jorge y Pastor, Robert. "Limites en la Amistad": Planeta. 1989, México, DF.

Cope. John A. "EN BUSCA DE LA CONVERGENCIA. Las Relaciones Militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", En las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Siglo XXI. México.

Franzia H., Fernando Alcides, "El Mercosur y el rol de las fuerzas armadas ante las nuevas amenazas", Colegio Interamericano de Defensa, 2008, Washington.



Garduño, Guillermo. *"El ejército mexicano entre la guerra y la política"*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2008, México.

González, Guadalupe y Tienda Marta. *"Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos"*. Fondo de Cultura Económica. 1989, México.

Leonardo Curzio, *"La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos, México"*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

Littuma, Alfonso. *"Doctrina de Seguridad Nacional"*. Latinoamericana, 1967, Caracas, Venezuela.

Mandel, Robert. *"The changing face of national security. A conceptual analysis, Greenwood Press"*, London, 1989.

Martínez Serrano, Alejandro, 2001. *"¿Qué es la Seguridad Nacional?"*, en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

Morgenthau, Hans J; *"Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz."*, Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986.

Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochestr, *"Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI"*, Bogota Colombia, Mac. Graw- Hill interamericana, Última Edición.

Piñeyro, José Luis. *"La Seguridad Nacional en México post TLC: ¿realidad o proyecto?"*. Casa del Tiempo, núm. 25, México, 2001.

Piñeyro, José Luis, *"Seguridad y soberanía nacionales en América Latina"*. Sociología núm. 25, 1994.

Piñeyro, José Luis. *"SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO" ¿Realidad o Proyecto?*, Ed. POMARES- Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, 2006, Barcelona



Poder Ejecutivo Federal. “*Plan Global de Desarrollo 1980-1982*” México: Talleres Gráficos de la nación, 1980.

Poder Ejecutivo Federal, “*Secretaría de Programación y Presupuesto*”, 1983.

Poder Ejecutivo Federal.”*Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989*”. México.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 “*El Mercado de Valores*”. México Junio 1° de 1989.

Poder Ejecutivo Federal. “*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*” México: Poder Ejecutivo Federal, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. “*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*”. México DF: Poder Ejecutivo Federal, EUM.

Rodríguez, Abelardo. “*La urgente seguridad democrática*”. Taurus, 2008, México.

Sharp, Jhonathan. “*Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*”. Editor Latinoamericano, 1986, Buenos Aires.

Sierra, José Luis. “*Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*”. Quimera, 2000, México.

