

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA EN EL SIGLO XXI

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**P R E S E N T A:
VÍCTOR ORTEGA ORTEGA**

**ASESOR:
DR. JAVIER OLIVA POSADA**

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñare el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual, si no consigo elogio tampoco mereceré censura.

Nicolás Maquiavelo

Sabe, que quien gobierna confiado en la casualidad, termina por perder el gobierno debido a la misma razón. Lo más indicado es pensar, examinar y considerar perfectamente todas las cosas por mínimas que éstas sean. Si procediendo así se conducen arduamente las cosas, piensa en el destino que le espera al que se deja arrastrar por la corriente de las aguas.

Francesco Guicciardini

AGRADECIMIENTOS

*A ti Señor
A ti que eres, que eras y que serás, gracias por tus bendiciones.
Eben-Ezer*

*Al Dr. Javier Oliva Posada
Por su apoyo y paciencia, para la culminación de este trabajo, por sus importantes
comentarios, pero sobre todo por su amistad.*

*A mis sinodales:
Dra. Elena Jeannetti Dávila, al Dr. Carlos Welti Chanes, al Dr. Edgar Ortiz Calisto y al
Maestro Manuel Martínez Justo por sus valiosos comentarios y observaciones.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, a la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales (FCPyS) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT
por el apoyo y la beca que me otorgaron para cursar mis estudios de posgrado.*

DEDICO ESTE TRABAJO

A mis padres Francisco Ortega M. y Julia Ortega G. con gran respeto, amor y admiración, porque siempre me han apoyado.

A Karina Maldonado V., por su amor, su apoyo, su comprensión, pero sobre todo por su impulso, sin ti este trabajo nunca se hubiera concluido; te amo hoy y siempre. DTB.

A mis hermanos Francisco, Alberto, Abraham y Ángel, por su apoyo y amistad.

Al Lic. Javier Villegas Altamirano, un gran amigo.

Al Lic. Edgar Ascencio Ortiz, maestro y amigo.

A mis maestros del Posgrado quienes con gran talento compartieron su conocimiento.

A mis amigos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Estudios Superiores Acatlan.

CAPITULADO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1.	
1 Aproximaciones conceptuales para la seguridad nacional.	23
1.1 Génesis del Estado.	23
1.1.1 El principio de autoridad en la evolución histórica del Estado.	27
1.1.2 El derecho en el Estado.	30
1.2 La Razón de Estado como eje conductor del actuar político.	33
1.2.1 Dos formas de entender la razón de Estado.	35
1.3 El poder nacional, suma de los intereses y objetivos de la nación.	39
1.3.1 El surgimiento de los intereses y los objetivos nacionales.	43
1.3.2 Poder nacional para el logro de los objetivos nacionales.	44
1.4 De la Geopolítica y su impacto en la política.	47
1.4.1 Aportaciones del pensamiento geopolítico latinoamericano.	51
1.5 La seguridad nacional como elemento imprescindible de las naciones.	53
Capítulo 2.	
2 La seguridad nacional en el siglo XX.	68
2.1 Estados Unidos y su política de contención.	69
2.2 Latinoamérica y sus enfoques militaristas doctrinarios.	76
2.3 La seguridad nacional de México en el discurso oficial del siglo XX.	81
Capítulo 3	
3 Los nuevos paradigmas de la seguridad nacional	98
3.1 Reordenamiento de la seguridad nacional estadounidense en la década de los noventa.	99
3.1.1 La estrategia económica.	103
3.1.2 La estrategia de Defensa Preventiva y Ofensiva, el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano	108
3.2 Nuevos enfoques para la seguridad nacional, la seguridad humana y seguridad democrática.	109
3.3 Estados Unidos y la nueva visión de seguridad nacional para el siglo XXI.	113
3.3.1 Estrategias de Seguridad y Defensa para el siglo XXI antes del 11-s, el Quadrennial Defense Review (QDR), el National Security Strategy a New Century y Tendencias Globales 2015.	115
3.3.2 La Estrategia de Seguridad Nacional post 11-s The National Security Strategy of United States of America.	120
3.4 La influencia estadounidense post 11-s en los temas de seguridad nacional.	128

3.4.1	La influencia estadounidense post 11-s en cuestiones de seguridad el caso de México.	134
3.4.2	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN, hacia una Comunidad de América del Norte.	139

Capítulo 4

4	Desafíos de la seguridad nacional mexicana en el siglo XXI.	151
4.1	Seguridad nacional y gobernabilidad un desafío pendiente.	154
4.1.1	Gobernabilidad e ingobernabilidad.	158
4.1.2	Los impactos del 11-s en la Gobernabilidad.	161
4.2	Inteligencia y Seguridad Nacional.	165
4.2.1	Los servicios de inteligencia en el nuevo orden mundial.	167
4.2.2	Nuevos enfoques temáticos para la elaboración de agendas de seguridad nacional.	170
4.2.3	Los servicios de inteligencia para el México del siglo XXI, el desafío institucional.	175
4.2.4	Elementos para una Comunidad de Inteligencia.	185
4.3	La debilidad institucional en materia seguridad.	195
4.4	El marco normativo de la seguridad nacional insuficiencias que demandan ser atendidas.	201
4.4.1	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, ¿Base para las políticas de seguridad nacional?	202
4.4.2	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un acercamiento al concepto de seguridad nacional.	207
4.4.3	Ley de Seguridad Nacional el debate que aun esta pendiente.	209
4.4.4	La Ley de Seguridad Nacional sin reglamento, un proyecto incompleto.	213
	CONCLUSIONES	219
	BIBLIOGRAFÍA	233
	GLOSARIO DE SIGLAS	251
	RELACION DE TESIS	254

Introducción

INTRODUCCIÓN

Nuestro país, no es ajeno al cada vez más amplio proceso de mundialización, de hecho es la nación que más pactos y tratados de tipo comercial ha firmado con diversas naciones del mundo (12 tratados comerciales con 42 países), lo que de manera natural conlleva hechos de interrelación, negociación y de conflicto que hacen indispensable anticiparse a situaciones que pudieran afectar la seguridad nacional de nuestro país; pero al mismo tiempo es necesario cuidar el no caer en acciones de autoritarismo y represión, en aras de la seguridad.

Históricamente en nuestro país el ejecutivo dictaba que asuntos eran de seguridad nacional y como debían combatirse; lo cual en muchas ocasiones derivó en severas acciones represivas y totalitarias.

En este sentido la democracia, en buena medida ha permitido que la sociedad civil, así como los medios de información limiten los intentos del Estado de tomar medidas represivas, en sectores que propiamente no afectan a la seguridad nacional.

La poca o nula visión de los gobiernos, sobre diversas situaciones estratégicas generó que los problemas hayan sido atendidos bajo la óptica de la reacción, es decir combatirlos cuando ya surgieron, dejando de lado la esencia de la seguridad nacional que es la prevención.

La seguridad nacional por su propia naturaleza es un tema difícil y complejo de abordar, puesto que cada nación de acuerdo con su historia, su modelo político, sus valores, su cultura, su desarrollo social y hasta su geografía podrán entenderla de manera muy diferente entre sí.

Pero para el caso específico de nuestro país el tema de la seguridad nacional se presenta aun más complejo, puesto que históricamente hemos estado alejados de lo que el concepto de seguridad nacional implica.

Prácticamente sin argumentos se dejó de lado su estudio, su análisis y lo que es peor la elaboración de proyectos institucionales que dieran sentido y fortaleza a la seguridad nacional de nuestro país.

Aunado al hecho de que la seguridad nacional se entendió como la seguridad del gobierno y del grupo en el poder en turno, lo que derivó en que cualquiera que estuviera en contra de ellos era un “enemigo para la nación” y por lo tanto debía ser eliminado.

Al paso del tiempo los diferentes gobiernos tuvieron que dar cabida a espacios y situaciones más democráticas, sin que esto sea un proceso aun acabado, pero que ha permitido que en los círculos académicos diversos analistas se fueran interesando por el tema; destacan en una primera etapa en los años ochenta John Saxe-Fernández, José Thiago Cintra, Sergio Aguayo Quezada y Lher Volver G. y en una segunda etapa, ya en la década de los noventa José Luis Piñeyro, José Luis Manzano, Raúl Benítez Manaut, Jorge Chabat, Alfonso Zarate Flores, Guadalupe González, María Cristina Rosas,

Leonardo Curzio y Javier Oliva Posada quienes han realizado importantes aportaciones al estudio y entendimiento de la seguridad nacional y de los temas estratégicos.

Sin embargo hoy en día a nivel nacional, difícilmente se alcanza un centenar de investigadores interesados en este tipo de temas; de ahí que la diferencia en cuanto al estudio y análisis de este tema en otros países y en particular con los Estados Unidos sea abismal, debido a que ellos desde hace muchos años cuentan con centros de análisis y reflexión estratégica, donde un gran número de investigadores han desarrollado estudios de gran sistematicidad en los asuntos que ellos consideran de seguridad nacional, guardando una continuidad no solo histórica sino temática.

Así mismo cuentan con toda una comunidad de inteligencia que de acuerdo al tema específico a abordar, trabajan y colaboran de manera unida y coordinada; situación que se reforzó aun más después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En el caso de nuestro país son pocos los trabajos que se han realizado pero podemos destacar un listado de 22 tesis de licenciatura y posgrado que se encuentran en la Universidad Nacional Autónoma de México (véase anexo 2).

Es importante destacar que la seguridad nacional ha transitado hacia una reformulación o replanteamiento prácticamente desde el periodo comprendido entre finales de los años 80 y a lo largo de la década de los 90, donde el escenario mundial quedó marcado por el desarrollo de una serie de fenómenos y profundas mutaciones que incidieron en el surgimiento de un nuevo sistema internacional, que más adelante sería llamado el nuevo orden mundial.

La desactivación de la confrontación Este-Oeste a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991, marcaron la conclusión de una etapa en la que se había articulado un orden mundial bipolar, estructurado alrededor del enfrentamiento político-militar entre las dos potencias hegemónicas, los Estados Unidos y la Unión Soviética, basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión.

En ese marco la dimensión estratégico-militar era la base y el fundamento central del poder mundial y en consecuencia, los elementos relacionados con la política militar y las cuestiones de seguridad internacional de las potencias mencionadas eran prioritarios y determinantes de las relaciones internacionales.

De tal modo que el sistema internacional servía de escenario a una polarización estratégica que englobaba al conjunto de los actores existentes en él, penetrando todos los aspectos de las relaciones internacionales e incidiendo hasta en la evolución de los conflictos y procesos políticos desarrollados en el interior de los estados.

Ésta fue básicamente la premisa que prevaleció hasta el colapso del bloque socialista, dando paso a nuevas formas de entender y concebir los asuntos de seguridad, lo que dio como resultado que las agendas de riesgos de seguridad se ampliaran para incluir una gran variedad de asuntos, entre los que destacan los conflictos étnicos, las violaciones a los derechos humanos, los asuntos de salud, el deterioro ambiental, los energéticos, el

narcotráfico, el terrorismo y cuestiones como la seguridad humana y democrática entre otras.

Por otro lado en el ámbito de los asuntos económicos y sociales, el escenario internacional fue el marco de una tendencia de aceleración del fenómeno de la "globalización", un proceso de larga y labrada incubación, que se expresó a través de la profundización de la internacionalización de las economías nacionales y de la regionalización.

El cual también es catalogado como un capítulo más de la evolución del sistema capitalista, dirigido hacia la conformación de un mercado de alcance verdaderamente mundial y a la estructuración de un modelo global basado en criterios de mercado; en dicho fenómeno encontramos cinco aspectos fundamentales:

1. Una economía de mercado de alcance global.
2. Una integración financiera global.
3. Una alta movilidad del capital.
4. Una amplia concentración del poder y el capital.
5. Un acelerado proceso de integración político-económico por bloques.

En este sentido, es importante destacar que tanto el fin de la Guerra Fría y el fenómeno de la globalización tuvieron grandes impactos en la conformación de los nuevos paradigmas de la seguridad, y específicamente en la creación de las agendas nacionales de seguridad, puesto que primero, ya no hubo un enemigo claramente visible y segundo el nuevo esquema de la globalización económica imponía otras prioridades.

Entre estas destacan el sistema económico y financiero, así como el surgimiento de fenómenos de carácter no convencionales y transnacionales ligados a actividades criminales y mutuamente vinculados entre sí, por ejemplo: el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones y el hoy denominado crimen organizado, el cual es tan variado y multifacético que abarca prácticamente todos los ramos de la delincuencia.

Estas situaciones han derivado en la creación de bastas y complejas redes que se enlazan y combinan para ampliar su campo de acción. Situación que ha derivado en un clima generalizado de incertidumbre y desconfianza hacia el gobierno y la administración pública.¹

De todos es sabido que la administración pública sirve de enlace y coordinación para llevar a cabo acciones conjuntas con las diversas instituciones para afrontar estos

¹ El gobierno es el principio primitivo de la administración pública, pues la administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como la ejecución de las leyes del estado en materias generales y comunes para todos. Debido a que el gobierno es dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración. Cuando la aplicación de las leyes ocurre en el ámbito general se trata de administración; cuando ocurre en el ámbito particular lo es de los tribunales por lo tanto, el gobierno aplica las leyes a través de sus dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues administrar es la regla general, y juzgar es la regla particular. Véase Bonnin, Charles Jean. Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, México 2004. Edit. FCE p. 99-100.

problemas, situación que para el caso norteamericano en el presente siglo derivó en grandes transformaciones de las instituciones y los aparatos de seguridad.

Es importante señalar que el inicio de la modificación de los paradigmas, antes mencionados ocurrieron básicamente en la década de los noventa en razón del fin de la Guerra Fría y de la globalización; pero hoy el nuevo orden mundial, la nueva recomposición geopolítica, el proceso de mundialización y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, han puesto de manifiesto nuevos cambios sustanciales en materia de seguridad nacional, hemisférica, regional y para muchos hasta global.

Dado que la forma de concebir a la seguridad primero paso de asuntos meramente castrenses y estado-céntricos, a cuestiones de tipo social, ecológicas, financieras, de salud, de nuevas tecnologías, del crimen organizado y de energéticos entre otras, para finalmente llegar al momento actual en el que para muchos la máxima prioridad es el terrorismo y más específicamente el terrorismo internacional, o lo que podemos denominar como el mega terrorismo.

Es decir, las transformaciones producidas por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, han abarcado prácticamente todos los asuntos nacionales “propiciando una larga serie de replanteamientos que lo mismo van de la tecnología a los códigos de los derechos civiles, que de las relaciones comerciales a los criterios de seguridad general.”²

En materia de seguridad las transformaciones han generado nuevos conceptos tales como la seguridad internacional, la seguridad interna, la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la seguridad democrática entre otras y aunque algunos aun son inacabados, confluyen entre si en situaciones muy básicas entorno a la seguridad; sin embargo distinguimos a lo que cada una de estas seguridades se aboca, pues abordar cada uno de estos temas necesariamente requeriría de una investigación como la que ahora se presenta de ahí que solo mencionemos algunos aspectos relevantes de estos conceptos en aras de establecer sus diferencias, para inmediatamente abocarnos al concepto de seguridad nacional.

En este sentido aunque la seguridad internacional es un concepto que ha acompañado durante mucho tiempo al de seguridad nacional, es necesario destacar que los fines que persiguen son diferentes, pues la seguridad internacional se ha abocado al equilibrio de fuerzas entre el juego recíproco de la guerra y la paz, donde se supondría que cada Estado que acepte los términos para la obtención de la paz, dispondrá de los recursos suficientes para hacer frente a un Estado agresor; en buena medida la idea de la seguridad internacional ha estado encabezada por la Organización de las Naciones Unidas ONU, sin que esto implique que ellos sean los únicos promotores de ella.

De esta manera la seguridad internacional constituye un método que regula las relaciones de poder entre los diferentes Estados, mediante un sistema de acuerdos y

² Oliva Posada Javier, “Seguridad nacional e inseguridad global”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas María Cristina (Coord.), edit. UNAM, FCPyS, SUA y Embajada de Canadá en México, 2004, p. 100.

medidas de seguridad en el ámbito internacional; en este sentido la autoridad que decide las cuestiones que afectan el mantenimiento de la paz corresponden a un organismo internacional, que en este caso son las Naciones Unidas, de ahí que la diferencia entre la seguridad nacional y la seguridad internacional sea importante, puesto que las decisiones en materia de seguridad nacional están dadas en base a la soberanía de cada uno de los Estados.

En lo concerniente a la seguridad interna es importante señalar que como tal no es un concepto nuevo, de hecho en nuestra Constitución Política de 1917 ya se hablaba sobre la seguridad interior y defensa exterior; la aclaración viene al caso en virtud de que el vínculo que existe de la seguridad nacional con la seguridad interior esta dado en el sentido de esta ultima forma parte de la seguridad nacional; y es que la seguridad interior en buena medida descansa sobre la base de sensación de bienestar de la mayoría de la población, donde el estado de derecho permite que se desarrollen las actividades económicas, políticas y sociales en un ambiente de legalidad y de seguridad.

En este sentido el proveedor de la seguridad interna es el Estado a través de de un conjunto de instituciones creadas para este fin, destacan en primer lugar las concernientes a la Seguridad Pública, en virtud de que la seguridad pública en primera instancia parte de postulados como la Declaración de los Derechos de los Norteamericanos de Virginia en el año de 1796, cuyo artículo 3 dice: “el gobierno es, o debe ser, instituido para la utilidad pública, la protección y la seguridad del pueblo.”³; de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que en su artículo 3 dice: “la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.” Es decir: “... libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad.”⁴ Así mismo en su artículo 12 menciona que la garantía de los derechos del hombre, y el ciudadano necesita una fuerza pública, y esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confinada.

Por su parte la Declaración Francesa de 1793, en su artículo 8 dice: “Que la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.”⁵

Por último en el caso específico de nuestro país, la Constitución de Apatzingán de 1814, sienta los precedentes en lo que en materia de seguridad se refiere, el artículo cuarto establece que:

“El gobierno no se instituye para la honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad.”⁶

³ Véase González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto y Yáñez José A., *Seguridad Publica en México*, UNAM, México, 1994, p. 31.

⁴ *Idem.*, p 31.

⁵ *Idem.*, p. 31.

⁶ Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 1982 p. 27.

Por otro lado las Fuerzas Armadas también cubren la función de la seguridad interna, sobre todo cuando las fuerzas de seguridad pública son rebasadas, por una amenaza, que no solo trastoca los intereses de la ciudadanía y sus bienes, sino los intereses y los objetivos nacionales. Es importante señalar que las relaciones cívico militares han acotado y reforzado el trabajo de las fuerzas armadas en lo concerniente al uso de la fuerza para proveer la seguridad interna.

Es así que la seguridad interna se convierte en un fundamento político que da legitimidad al “Estado Moderno” para actuar y proteger a los ciudadanos no solo en su persona sino en sus bienes, al mismo tiempo que brinda la libertad y las garantías para ejercer sus libertades políticas y el respeto a los derechos humanos.

En lo concerniente a la seguridad ciudadana es importante destacar que por un lado responde a las preocupaciones mismas de los Estados detectaron en las múltiples demandas ciudadanas, pues durante muchos años el Estado solo se aboco a proveer seguridad al mismo Estado, dejando de lado un sinnúmero de demandas ciudadanas vinculadas a la seguridad.

La evolución política y el desarrollo de paradigmas universales han puesto el foco de atención en la Seguridad Ciudadana en la construcción de una cultura para la convivencia en paz, de reconocimiento a la dignidad humana y al sistema democrático.

Por esa razón, se hizo necesario construir prácticas dirigidas a garantizar a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos y libertades así como el cumplimiento de sus deberes, en un medio sin amenazas y riesgos que permitiera el restablecimiento de la confianza comunitaria e institucional.

Para esto la participación ciudadana ha sido un elemento clave para avanzar en la consolidación de valores y normas comunitarias, como el respeto, la solidaridad, la cooperación, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a uno de los flagelos que más debilitan la confianza en las instituciones, la corrupción.

La seguridad ciudadana es pues uno de los conceptos más nuevos en torno a los temas de seguridad, que junto los conceptos de seguridad humana y seguridad democrática han dado un nuevo enfoque a los estudios de seguridad y si el tema de la seguridad nacional en nuestro país ha sido poco estudiado, estos últimos mucho más y es importante retomarlos sobre todo porque después de los atentados del 11-s en Estados Unidos se abrió un debate en cuanto a la disminución de libertad en aras de mayor seguridad, situación que a todas luces refleja un endurecimiento por parte de los Estados para hacer prevalecer la seguridad.

Hoy en día hay lugares donde se compara a la inmigración con delincuencia, a la oposición política con criminales y a la pobreza con amenazas y por tanto se hace necesario destacar que seguridad y libertad son dos caras de una misma moneda, pero que también lo son la seguridad y el desarrollo.

De ahí que la seguridad humana ahora se aboque en específico a las personas y que por lo tanto estas estén libres de amenazas como la miseria y la guerra y encuentren el

desarrollo y el bienestar mínimo indispensable; hacemos la aclaración que al interior de este trabajo se da un acercamiento un poco más amplio de los conceptos de seguridad humana y seguridad democrática, puesto que son estos los que más han sido utilizados para dar un nuevo enfoque acerca de la seguridad.

Sin embargo, todos los conceptos antes planteados sumados a los conceptos de seguridad hemisférica, regional, económica, común, etcétera, se acercan cada vez más a la desaparición de fronteras entre cada uno de ellos, puesto que estas son cada vez menos claras y por tanto más cercanas a un concepto que pudiéramos denominar seguridad mundial o global, que estaría sentado sobre la base del reconocimiento de los nuevos problemas que exceden las fronteras y en ocasiones la misma capacidad de acción de los Estados.

Por tanto el nuevo orden mundial ha traído consigo nuevos actores, nuevos conceptos y nuevos paradigmas sobre la seguridad que demandan ser atendidos con mejores hombres, mayores recursos y nuevas tecnologías; el Estado y sus instituciones ya no solo deben atender las amenazas tradicionales de la seguridad, sino nuevos desafíos que de no atenderse claramente pueden convertirse en amenazas.

En este sentido el nuevo papel del Estado-nación debe integrar una visión amplia de la seguridad, que por un lado atienda las demandas internas y por otro coadyuve en el establecimiento de una seguridad internacional, regional y mundial; pero siempre cuidando la integridad del territorio, la soberanía, la población, nuestras instituciones y nuestros legítimos intereses.

Ahora bien, al contextualizar dichas situaciones en nuestro país es necesario contemplar de entrada dos situaciones que por sus características merecen ser consideradas; la primera es que nos encontramos en un proceso político de cambios, que aun no ha acabado y que por lo mismo pudiera derivar en situaciones que afecten no solo la estabilidad política sino el conjunto de nuestras instituciones y nuestra gobernabilidad; y la segunda es que dadas las características del contexto internacional hay una clara imposición para nuestro país sobre algunos temas que efectivamente son de seguridad nacional, pero que de acuerdo a nuestras prioridades quizá debieran ocupar un lugar diferente en nuestra agenda de riesgos, y es que si bien es cierto que asuntos como el terrorismo en todas sus variantes, indudablemente son materia de seguridad nacional habría que valorar si efectivamente deben ocupar el lugar número uno de nuestras agendas.

Esto último es uno de los grandes debates que actualmente existen no solo en México sino en varios países de Latinoamérica situación que quedó ampliamente demostrada en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se realizó en el año 2003 en nuestro país⁷ y en donde algunos de los resolutivos acordados, establecen siete nuevas amenazas a la seguridad:

⁷ Véase El Universal, declaración final de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, la cual se realizó el 27 y 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México; en donde establecieron cuatro puntos centrales, una agenda de amenazas y la detección de cinco temas que son focos rojos para América Latina.

1. Pobreza extrema y la exclusión social.
2. El terrorismo y la delincuencia organizada (narcotráfico y corrupción).
3. Los desastres naturales.
4. El tráfico de personas.
5. El terrorismo cibernético.
6. Los riesgos con materiales peligrosos (específicamente en su manejo y transportación) y
7. La posibilidad de acceso al uso de armas de destrucción masiva.

Es importante aclarar que éstas amenazas, no excluyen temas que por sus características, ya han sido considerados asuntos de seguridad nacional desde hace algún tiempo, tales como las mencionadas al inicio de este trabajo y máxime que en junio de 2002, la asamblea general de la OEA, aprobó la declaración de Bridgetown, que reconoce el concepto de la “multidimensionalidad”, para especificar que los asuntos de seguridad nacional son de naturaleza y alcance diverso y por tanto multidimensionales.

En específico esta declaración establece que:

“Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos y sociales, de salud y ambientales.”⁸

Pero para llevar a cabo los compromisos adquiridos, es indispensable la interacción de los tres ordenes de gobierno y la administración pública de nuestro país en su respectivo ámbito de facultades y competencias, a fin de reformar las instituciones y realizar políticas que respondan a las demandas de seguridad ante las nuevas realidades sociales y a las tendencias que en ese sentido se manifiestan en el entorno internacional.

En otras palabras, los acelerados cambios mundiales, derivados de los ataques del megaterrorismo ampliaron la gama de posibilidades en cuanto a los estudios de seguridad; de hecho los enfoques cuantitativos fueron reemplazados por los enfoques cualitativos, en los que la reforma del Estado-gobierno, de la burocracia, los problemas económicos, la viabilidad misma de las nuevas democracias, el propio fenómeno de la globalización, los problemas internos, las nuevas reorientaciones geopolíticas, los problemas de energéticos, medioambientales, ecológicos, de salud, demográficos y de población, han entrado al ámbito de la seguridad nacional.

Situación que para el caso específico de nuestro país se ve claramente reflejada con la firma del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), firmado el 23 de marzo de 2005 por Canadá, Estados Unidos y México y que señala como objetivo principal, el mantener entre los tres países una seguridad subhemisférica en virtud de sus características geopolíticas y en donde México juega un papel de gran importancia.

⁸ Véase www.scm.oas.org/doc, www.ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res41.html o www.resdal.org.ar, donde se da cuenta de esta declaración y se exponen algunos puntos de vista al respecto.

Por lo que entre las aristas a desarrollar para la seguridad de la región serán: *la edificación de mejores instituciones* para el manejo de los conflictos inevitables provenientes de la integración; armonización de políticas regulatorias; establecer una estrategia conjunta de seguridad energética; acciones para desarrollar mecanismos de seguridad marítima, aérea y terrestre; cooperación de seguridad fronteriza; creación de un mecanismo que se ocupe de las amenazas a la salud pública, al sistema de alimentos y a la agricultura; homologación normativa de la procuración de justicia; intercambios de información; cooperación entre los servicios de inteligencia; entre otros.⁹

La seguridad nacional es un tema en el que no existen acuerdos generales o universales en cuanto a su definición, sus alcances y los temas que debe de abordar, de ahí que tengamos que la diversidad de temas sea tan amplia que muchos consideran a la seguridad nacional como:

- Un sistema político para gobernar un Estado.
- Una doctrina política para acceder al poder.
- Una condición para garantizar el desarrollo de un país.
- Una organización gubernamental para el manejo de información e inteligencia.
- Un medio para emplear el poder nacional.
- Una área temática y funcional que es responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas, etcétera.

Esta misma idea la podemos ver perfectamente ampliada en el trabajo realizado por el General Gerardo Clemente Vega García “Seguridad Nacional: concepto, organización y método”¹⁰ quien logra rescatar 52 definiciones de diversos países y especialistas del tema.

Con lo que se comprueba que el tema es complejo, pero que ha evolucionado y que ha pasado de enfoques netamente militares a enfoques donde los asuntos de seguridad nacional son vistos bajo una visión amplia y al mismo tiempo integradora.

Preparados o no, nos encontramos ante un nuevo orden mundial que nos demanda hacer frente a diversas cuestiones de seguridad nacional donde las instituciones encargadas de esto tendrán la principal responsabilidad, sin embargo es importante recordar que solo contamos con solo siete instituciones encargadas de asuntos de seguridad nacional (Secretaría de Gobernación con el CISEN; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigación; Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Inteligencia Financiera e Inteligencia Aduanera), quedando fuera muchas que cuando menos debieran tener departamentos de investigación y análisis sobre asuntos estratégicos de su competencia.

⁹ Véase El Universal, El país, El Economista, El Financiero, La Jornada, Milenio, Crónica y Uno mas uno del 24 al 26 marzo de 2005.

¹⁰ Vega García, Gerardo Clemente, *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*, SEDENA, México 1988.

El reto es grande sobre todo cuando contamos con una ausencia de leyes especializadas acordes a los nuevos problemas, pocas instituciones que aborden los asuntos estratégicos y altos niveles de corrupción que no han podido ser abatidos.

La complejidad de la presente investigación radica en el hecho indiscutible de que la seguridad nacional es un cuerpo interdependiente que se reordena cuando uno o varios de sus componentes en la administración pública o en sus instituciones tienen alguna variación o modificación, al ser un fenómeno social dinámico y cambiante máxime que como hemos visto existe una recomposición mundial que reclama y demanda atender nuevos desafíos en todos los ámbitos de la vida nacional y para el caso específico de este trabajo en la seguridad nacional.

El tema de la seguridad nacional cobra gran importancia en estos momentos primero porque pocas veces ha sido abordada bajo la óptica de la Ciencia Política y de la Administración Pública, es decir académicamente ha sido más estudiada y analizada bajo la visión de las Relaciones Internacionales, en las que mayoritariamente se aborda el factor externo o transfronterizo de la seguridad nacional, dejando de lado el otro gran componente de la seguridad nacional que es el factor interno.

Por esto la Ciencia Política y la Administración Pública juegan un papel de gran importancia, debido a que las instituciones públicas encargadas del análisis, investigación e inteligencia de los asuntos de seguridad nacional, son parte de todo el aparato de la administración pública nacional, en donde los investigadores y analistas de estas instituciones juegan un papel de vital importancia en la vida del Estado, en la cosa pública y en las relaciones de poder; temas todos estos abordados históricamente por las Ciencias Políticas y la Administración Pública.

Por tanto en la presente investigación partimos de la *hipótesis* de que en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada existió una debilidad institucional y no hubo un interés real por la seguridad nacional, lo que impidió establecer de manera clara, precisa y oportuna cuales pueden ser los desafíos a nuestra seguridad nacional en el mediano y largo plazo; así mismo establecemos que con ésta falta de interés, donde prevalecen las ausencias y carencias analíticas, así como metodológicas, han servido de marco para una fácil influencia del exterior en políticas y asuntos de seguridad nacional, con una clara acentuación después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

Esta investigación tiene como objetivo general dar un acercamiento de manera clara a la conceptualización de la seguridad nacional, exponer y dilucidar los nuevos paradigmas de la seguridad, así como estudiar y analizar algunos de los nuevos desafíos de la seguridad nacional mexicana en el siglo XXI.

La utilidad de este estudio radica en el rigor e imparcialidad del mismo, donde sin pretender cambiar los aportes que teorizaciones pasadas y presentes han formulado, damos continuidad¹¹ al debate de un tema poco estudiado en los círculos académicos,

¹¹ Véase Ortega Ortega Víctor, *La Seguridad Nacional en México Balances y Perspectivas*, Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México 2002. Trabajo en que iniciamos el debate al

abordado con cargas ideológicas en el gobierno y prácticamente desconocido por la sociedad.

Es importante destacar que este trabajo se inscribe dentro de un marco general de la política comparada en donde los casos específicos que se analizaron fueron México y los Estados Unidos, en relación al tema de la seguridad nacional, en virtud de que dados los importantes cambios y avances que tienen los Estados Unidos en temas de inteligencia y seguridad nacional es fundamental considerar la visión de ese país.

La metodología que se utilizó fue la exposición panorámica de las más importantes características de los sistemas y las instituciones de seguridad de los países antes mencionados, su historia reciente y su modelo político; así mismo esta basada en un proceso deductivo, que se inicia en un marco geopolítico amplio dentro del nuevo orden internacional, transitando hacia lo particular que es México y sus cuestiones de seguridad nacional.

Este trabajo se desarrolló bajo el estudio y análisis de un importante número de fuentes bibliográficas, las cuales en su mayoría se obtuvieron en centros de documentación pública.

Aconsejamos la lectura integral del trabajo con el objeto de lograr una mejor comprensión de los análisis y planteamientos realizados; así mismo reconocemos que las limitaciones del presente trabajo están dadas básicamente por dos cuestiones, la primera en cuanto al alcance del mismo, derivado por las restricciones naturales de la información y por el hecho de que una visión más amplia del tema exigiría el acceso a documentos de carácter confidencial y la obtención de versiones de funcionarios gubernamentales que tienen restringido darlas a conocer; y en segundo lugar por la misma naturaleza y amplitud del tema, que como veremos es difícil y complejo.

El objetivo del capítulo uno tiene como propósito principal dar un acercamiento a diversos conceptos tales como el Estado-nación, la Razón de Estado, el Poder Nacional, la Geopolítica, y la Seguridad Nacional misma, a fin de tener un entendimiento más amplio de esta última, exponiendo una serie de ideas teorías y conceptos, con el objeto de dilucidar en que esta basada, para que sirve y a quien sirve la seguridad nacional.

El capítulo dos tiene como objetivo exponer los planteamientos de la política de seguridad en el siglo veinte, partiendo de los Estados Unidos, país en el que se acuña el término y el pensamiento de seguridad nacional y que deriva en una política de contención durante prácticamente toda la Guerra Fría; exponemos los enfoques militaristas doctrinarios de los países latinoamericanos, que desarrollaron toda una Doctrina de Seguridad Nacional en aras de hacer frente al enemigo de ese entonces que era el comunismo; y exponemos un desarrollo histórico del concepto de seguridad en México, a través de su discurso oficial en el siglo XX, donde se muestra el profundo desconocimiento al interior de los aparatos gubernamentales que solo entendieron a la seguridad nacional, para defender al gobierno en turno.

tema de la seguridad nacional en aras de dar una pequeña aportación a un tema que consideramos como fundamental para la vida de la nación.

En el capítulo tres presentamos los nuevos paradigmas de la seguridad nacional, partiendo del reordenamiento de la seguridad nacional estadounidense en la década de los noventa y los nuevos enfoques de la seguridad nacional, tales como la seguridad humana y la seguridad democrática; así mismo abordamos la nueva visión de la seguridad de los Estados Unidos para el siglo XXI, sobre la base de que esta fue transformada después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York y por último dilucidamos acerca de la influencia estadounidense en los temas de seguridad en diversos países, los cuales tuvieron que hacer diversas modificaciones a sus estructuras institucionales y cuerpos de legislación a fin de hacer frente al nuevo enemigo que de acuerdo con los Estados Unidos es el terrorismo internacional.

En el capítulo cuatro exponemos finalmente lo que consideramos los nuevos desafíos a la seguridad nacional mexicana en el siglo XXI, donde no tocamos los temas tradicionales tales como el narcotráfico, el crimen organizado, los movimientos guerrilleros, los energéticos, los asuntos de salud, los climáticos o los medioambientales, sin que esto signifique que no sean asuntos de seguridad nacional; sin embargo consideramos que estos temas han sido mayoritariamente más abordados que los que ahora plantearemos; de esta manera abordamos el tema de la gobernabilidad, bajo el enfoque de la seguridad nacional; que pocas veces ha sido abordado y estudiado bajo esta óptica; por otro lado abordamos el tema de la inteligencia y de la seguridad nacional, en virtud de que consideramos que existen grandes carencias institucionales en los servicios de inteligencia de nuestro país, por lo cual hacemos un recorrido de los antecedentes de lo que es la inteligencia, los servicios de inteligencia en el nuevo orden mundial, planteamos algunos enfoques temáticos para la elaboración de agendas de seguridad nacional, establecemos el desafío institucional que en el siglo XXI tendrán los servicios de inteligencia de nuestro país y presentamos algunos elementos para la conformación de una Comunidad de Inteligencia.

En otro punto de este mismo capítulo abordamos la debilidad institucional en materia de seguridad, la cual consiste en diversos puntos que debieran ser considerados como prioritarios en lo que es la seguridad operativa de nuestro país y que al no existir o estar en un amplio descuido representan un desafío más para nuestra seguridad nacional.

Por último abordamos el marco normativo de la seguridad nacional, donde encontramos importantes insuficiencias que demandan ser atendidas; iniciamos con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Seguridad Nacional, por ser los documentos oficiales mediante los cuales se presentaron en el sexenio de Fox, los objetivos, las limitaciones de transparencia y la exposición amplia de lo que se entiende y compete a la seguridad nacional en términos estrictamente legales.

Por tanto establecemos que los nuevos desafíos para la seguridad de nuestra nación están en el hecho de no contar con instituciones de seguridad e inteligencia lo suficientemente sólidas que nos permitan evitar situaciones de ingobernabilidad de las cuales en todo momento se esta propenso a caer; en no contar con marcos jurídicos

acordes con la realidad nacional y en serias deficiencias por parte de las autoridades acerca de lo que es la seguridad nacional.

Capítulo 1

Aproximaciones conceptuales para la seguridad nacional

1. Aproximaciones conceptuales para la seguridad nacional

Un mal lenguaje genera una mala reflexión y ésta incidirá en el próximo aprendizaje de conocimiento.
Giovanni Sartori

En el presente apartado se pretende dar una aproximación a los diferentes conceptos que son la base sobre la cual se construye el concepto de seguridad nacional, al tiempo de mostrar la interrelación que guardan entre ellos y las diferentes acepciones que los caracterizan.

Partimos esencialmente de dar un acercamiento al concepto de Estado, puesto que es en él donde se gesta la idea del interés nacional, misma que da pie a la razón de Estado, a la Geopolítica y a lo que hoy conocemos como seguridad nacional.

Continuamos con el concepto de la razón de Estado en virtud de consideramos que este es el eje conductor del actuar político sobre el cual se toman múltiples decisiones en la política real de una nación.

Describimos el concepto de poder nacional como suma de los intereses y aspiraciones de la nación; al tiempo que analizamos el concepto de Geopolítica y su impacto en la política y por último abordamos el concepto de seguridad nacional, mismo que consideramos como elemento imprescindible de las naciones.

De esta manera generamos las aproximaciones conceptuales para el entendimiento y comprensión de la seguridad nacional a fin de contar con mejores elementos analíticos a lo largo de la presente investigación.

1.1 Génesis del Estado

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

Es importante partir del entendimiento del concepto de Estado, ya que a partir de éste podemos ubicar el concepto de autoridad, que históricamente ha estado vinculado a su propia creación, forma parte de él y es el vínculo invisible entre la sociedad y el Estado.

En términos generales, la acepción más amplia del Estado incluye a la población, al territorio y al gobierno, órganos de los que se encarga de cuidar y mantener la seguridad nacional.

La historia nos muestra cómo el hombre desde sus orígenes ha tenido que organizarse para poder sobrevivir. La insuficiencia individual del hombre, lo empuja a convivir en forma agrupada y posteriormente en forma organizada.

Esto se deriva del hecho que el hombre es un ser social por naturaleza; pero esta situación de interdependencia con otros hombres, genera relaciones de poder, que en forma automática y simultánea lo convierten en un ser político también por naturaleza.

Sin embargo, el hombre se asocia también por costumbre, por imitación y sobre todo por la presión de las circunstancias del medio que lo rodea; se acerca a otros hombres porque estar solo conlleva al peligro; si no lo hubiera hecho, no existiría el Estado, al menos no, como lo conocemos.

En las sociedades elementales los cazadores no contaban con leyes, ni jefes, ni gobierno regular; se agrupaban por relaciones de parentesco y cada familia se gobernaba por sí misma.

La forma más antigua de organización social es el clan, es decir, un grupo de familias y parientes que ocupaban un territorio, que tenían las mismas leyes y costumbres; y que al paso del tiempo la reunión de varios clanes constituyó la tribu.

Es un hecho claro y constatable que la naturaleza por sí misma genera un orden, pero este orden no garantiza la seguridad que el hombre requiere, se necesitaba algo más y ese algo es el Estado, sus leyes y sus instituciones.

Es por esto que el hombre desde su aparición, ha introducido en la naturaleza fines y valores, creando con esto, la cultura, entendida ésta como todo lo que hace el hombre, y su propio orden.

De manera que si la naturaleza es el orden original en el cual no interviene la voluntad humana, en la cultura las acciones hechas por el hombre con fines y valores, son su principal característica; por lo cual el orden natural fue sustituido y desplazado por la cultura, dentro de la cual también cabe la creación y el desarrollo de lo que hoy conocemos como Estado.

El hombre se asocia y organiza con otros por naturaleza y voluntad propia, pero siempre en la búsqueda de satisfacer sus necesidades, de esta forma el hombre al agruparse persigue en primera instancia su supervivencia, su bienestar, su desarrollo y sobre todo su seguridad, ya que sin ésta los fines antes mencionados prácticamente son inalcanzables.

Por tanto la convivencia, implica la satisfacción de las necesidades de supervivencia, bienestar y seguridad, al tiempo que permite la conservación del grupo o la especie. La naturaleza política del hombre implica la búsqueda consciente de una organización que aproveche el poder que resulta de la unión de muchos.

Esta organización tiene fines y para su mejor obtención se desarrollan funciones, o roles, es así que el resultado de la convivencia organizada y orientada a un fin, es la sociedad, y ésta no es sólo la agrupación de varios hombres que cooperan unos con otros, conlleva también fenómenos de conducta y de conciencia que implican fines y medios y al mismo tiempo derechos y obligaciones.

De esta forma cuando nos encontramos con organizaciones sociales que tienden a realizar esos fines comunes, estamos en presencia de lo que llamamos organización política, y esta es la estructura más efectiva del actuar humano, constantemente renovada y ordenada a través de normas escritas y no escritas, que se caracteriza por su actividad encaminada a realizar aquellas acciones u omisiones necesarias, para lograr la convivencia humana; dicha organización política es el Estado.

En el medioevo la guerra creó al jefe único, al rey y al Estado, los cuales hicieron a su vez la guerra a otros jefes, reyes y Estados, a fin de mantener el poder ya adquirido. En tiempos de paz, fue el sacerdote o el brujo quien tuvo mayor autoridad o influencia; de esta forma cuando se instituyó para un grupo de Tribus un gobierno permanente, el titular de la función tenía la triple calidad de guerrero, patriarca y sacerdote.

George Sabine, comenta que la palabra Estado, fue establecida como término genérico para designar al cuerpo político, por Maquiavelo, a principios del siglo XVI, en cuya época parece haberse utilizado bajo la forma -stato-.¹²

Por otro lado López Portillo menciona que los orígenes de la palabra Estado se remontan al siglo XVI cuando en Italia Jean Bodin, tomando parte en la lucha del Estado contra la Iglesia, la empleó por primera vez refiriéndose "... al Estado que guardaba en su época el principio de autoridad temporal, sus deberes, sus derechos y su situación toda frente al poder eclesiástico."¹³

En realidad es difícil precisar quien la utilizó primero, pero lo que es un hecho, es que vino a dar un sentido totalmente diferente a las formas históricamente determinadas hasta entonces.

Por otro lado tratar de dar una definición de tipo universal de lo que es el Estado, es bastante complicado, por lo que para fines de este trabajo, tomaremos la definición de Cesar Cansino, quien lo define de la siguiente manera:

"En su acepción moderna, por Estado se entiende el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado."¹⁴

Las teorías de la formación del Estado, van desde el simple y natural pacto social, hasta las que ponen a la guerra como el gran factor de la formación del Estado moderno; este momento lo podemos ubicar cuando el Estado y la Iglesia toman parte en las guerras que hoy en día sabemos que consolidaron al mismo.

¹²Citado por Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 9, edit., Aguilar, Madrid 1968 p. 460.

¹³ López Portillo José y Pacheco, *El Valor de lo Estatal*, Asociación Nacional de Abogados, edit., Libros de México S.A. México, 1978, p. 79 y 80.

¹⁴ Cansino César, *Léxico de la política*, Laura Baca Olamendi y Judit Bokser -Liwerant (comps.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FCE, México, 2000 p. 222.

Luego de esta consolidación dos factores son los que gobiernan a las sociedades; en tiempos de paz es la palabra, es decir el discurso; en tiempos de guerra es la espada o las diferentes formas de guerra, que representan a la espada.

La guerra en los pueblos y naciones primitivos ha sido el principal factor de selección natural, ha eliminado a los pueblos débiles, ha desarrollado diferentes formas de valentía, de violencia, de crueldad, de inteligencia y de habilidad; al mismo tiempo que ha sido un estímulo para los inventores, ya que a la luz de la guerra muchos inventos fueron creados para servir como armas, antes que a la sociedad.

La guerra ha llevado a la esclavitud de los prisioneros, a la subordinación de los pueblos y paradójicamente al desarrollo de la autoridad, ya que al término de un conflicto el concepto de autoridad queda y prevalece sobre los vencedores.

Aunque diversos Estados han tenido prolongados periodos de paz en la historia, existe una profunda y permanente asociación, entre el Estado como forma de organización social, y la guerra como medida política y económica.

Por lo cual algunos analistas establecen que "... puede argumentarse convincentemente que el desarrollo del Estado ha sido paralelo al aumento de la escala de la guerra."¹⁵

Situación que se hace evidente al observar y analizar la historia de la humanidad, donde la guerra ha estado presente en casi todo momento, por lo cual podemos establecer que la guerra, sino es el padre del Estado moderno, sí es cuando menos el gran generador del mismo, ya que la violencia es el agente que precede la creación del Estado, y que por tanto, el Estado es el resultado de la conquista, que nace de la dominación y que el vencedor se impone sobre los vencidos, surgiendo así el sentido de autoridad.

De aquí la idea que establece Nicolás Maquiavelo para dejar en claro que un gobernante o un príncipe, como él dice:

"... no debe entonces tener otro objeto ni pensamiento ni preocuparse de cosa alguna fuera del arte de la guerra y lo que a su orden y disciplina corresponde, pues es lo único que compete a quien manda. Pues la razón principal de la pérdida de un Estado se halla siempre en el olvido de ese arte, en tanto que la condición primera para adquirirlo es la de ser experto en él. Por todo ello, un príncipe que aparte de otras desgracias, no entienda de cosas militares, no puede ser estimado por sus soldados, ni puede confiar en ellos."¹⁶

Los componentes clásicos del Estado han sido la soberanía y el poder, los cuales siempre han estado vinculados a los estudios de éste, así para Hobbes, la soberanía recae:

"... en una persona de cuyos actos, una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa

¹⁵ Sills, David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, *op. cit.*, p. 464.

¹⁶ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, edit., Porrúa., México, 1989, p.25.

común. El titular de esta persona se denomina soberano; cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo.”¹⁷

Es decir cuando los hombres pactan entre sí, para crear el Estado, ceden sus derechos y voluntades a un hombre o asamblea de hombres, el cual adquiere derechos de soberanía sobre los demás, y ésta se convierte en la fuente del poder supremo de una sociedad; y el poder es la capacidad de imponer, adoptar y ejecutar decisiones sobre los demás, al tiempo que éstas, vinculan al resto de la población, y permiten mantener la seguridad de cualquier Estado-nación.

Sin embargo Herman Heller dice que “la acción objetiva del poder del Estado, no puede ser atribuida ni a los súbditos exclusivamente, ni a un gobernante, aunque sea el director más absoluto, siempre deberá a aquélla su nacimiento y permanencia, a la cooperación de ambos. El gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado.”¹⁸

1.1.1 El principio de autoridad en la evolución histórica del Estado

En la evolución histórica del Estado, el surgimiento de las relaciones comerciales, entre los diferentes feudos, da pie al surgimiento de que éstas dejen de basarse sobre el parentesco y empiecen a basarse sobre la vecindad, al tiempo que surgen reglamentaciones, que son indispensables; así la comunidad de una aldea se sustituye al clan de otra, pero cuando hay un número grande de comunidades entonces aparece la necesidad de una autoridad por encima de ellos, y ésta es nuevamente la figura del Estado.

Sin embargo podemos establecer que el Estado no aparece antes de que se empiece a escribir la historia, por lo tanto el Estado es un hecho histórico, y supone un cambio en el principio mismo de la organización social, supone la sustitución de un sistema de autoridad, en el cual el parentesco constituye el fundamento de las sociedades; por otro sistema de autoridad, donde el parentesco, ya no es la autoridad principal.

Es así, que el Estado se establece cuando logra uniformar un cierto número de grupos que viven en Estado de Naturaleza, y posteriormente con el uso de la fuerza se establece la continuidad de los mismos. De esta forma, desde entonces se llamó Estado a lo que se designaba con el nombre de *polis* en Grecia, *civitas* en Roma y demás nombres con que se llamaba al embrión indeterminado que constituía el principio de organización social, que en el más amplio de los casos, significa el Estado.

Toda autoridad en principio es siempre coercitiva, pero a la larga se olvida el origen y solo queda la organización, buena o mala, eso no se sabe, porque dentro de un Estado las diferentes formas de gobierno son lo que determinan esta categoría.

¹⁷ Hobbes, Tomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, FCE, México, 1984, p. 141.

¹⁸ Heller, Herman, *Teoría del Estado*, FCE., México, 1983, p. 257 y 258.

Así mismo, todo Estado empieza siempre obligando, y cualquiera que fuere el principio del Estado, la coerción se vuelve indispensable, porque establece el orden y la seguridad, y estas son las necesidades del Estado, no se puede vivir sin ese mínimo de orden y seguridad que garantiza el Estado.

Es así que podemos establecer que un Estado que no se construye sobre la fuerza y la autoridad no tiene oportunidad de durar, Maquiavelo decía:

“Y los cimientos indispensables a todos los Estados, nuevos, antiguos o mixtos, son las buenas Leyes y las buenas Tropas...”¹⁹

Esta afirmación la podemos explicar de la siguiente manera, si el Estado no está resuelto a forzar la obediencia, difícilmente sobrevivirá, es por esto que surge la obligación y el Estado instala el ejército, la policía, las leyes y con éstas los derechos y obligaciones.

De tal forma que el Estado empieza por ser un ogro, o un monstruo, y luego termina por satisfacer una necesidad, o un interés ciudadano; se vuelve el instrumento capaz de conciliar los intereses que están siempre en conflicto.

Por otro lado, las acciones de un Estado tienen el mejor pretexto y justificación en la legitimidad, o como decía Max Weber en “el monopolio legítimo de la fuerza”, el cual da autoridad en todas y cada una de las acciones de gobierno.

El Estado se expande sobre regiones cada vez más bastas y logra imponer y mantener una paz interna entre esas regiones, en este escenario, la obligatoriedad está presente en todo momento.

La evolución del pensamiento humano llevó a establecer que valía más, adaptarse a la presión de uno o de un grupo, que combatirse sin parar entre ellos mismos, así mismo les pareció preferible pagar el impuesto a “uno”, es decir al Estado, que robarse mutuamente sin parar, por lo cual podemos afirmar que la autoridad como los impuestos solo son tolerables cuando son invisibles, o cuando son indirectos. Pero sabemos que en todo momento hay una fuerza detrás, que respalda esa invisibilidad; por lo que para mantenerse el Estado tiene que recurrir a la persuasión y si no lo logra a la fuerza; es decir, ejercer su autoridad.

Por otro lado, hay que destacar que algunas definiciones incluyen al gobierno como órgano que compone al Estado; y otros lo describen como sinónimo. La aclaración viene al caso ya que de esta forma busco evitar confusiones respecto al concepto de Estado, y al mismo tiempo establecer que el Estado no sería lo que es sin los tres órganos que lo componen, (población, territorio y gobierno) ya que cada uno es sinónimo de Estado.

Es decir se habla de Estado cuando se hace referencia a un territorio con una ubicación geográfica determinada, pero también cuando se habla del pueblo y, por último, se entiende por Estado cuando se habla del gobierno, específicamente haciendo alusión a una institución que él controle.

¹⁹ Maquiavelo Nicolás, *op. cit.*, p. 20.

Recaséns Siches, amplia esta idea del Estado al establecer que:

“Encontramos el Estado formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del Estado. Prácticamente nos referimos a él en innumerables ocasiones: lo sentimos gravitar sobre nosotros, imponiéndose múltiples y gravosas exigencias, nos enrolamos a veces a su servicio, con entusiasmo; otras, lo experimentamos como obstáculo para nuestros deseos; sabemos que sin él, la vida nos sería imposible, o por lo menos muy difícil; pero también, en ocasiones, llega a exigirnos el sacrificio de nuestra propia vida; en la medida en que hacemos política nos afanamos para conseguir que sea de un determinado modo; de una parte nos encontramos como ingredientes de él; de otra parte, lo consideramos como una magnitud transindividual; jamás lo hemos percibido en su auténtico y total ser, pero lo vemos actuando en manifestaciones varias, como actividad legislativa, como administración, como ejército, como policía, como asistencia social, como tribunales de justicia; nos aparece simbolizado en un escudo, en una bandera, en un himno; nos dirigimos a él pidiéndole que haga determinadas cosas; y también nos enfrentamos con él en demanda de que no haga, de que se abstenga, de que deje en libertad de realizar nuestros quehaceres propios e individuales, que no quisiéramos ver violados por su intervención. Y sin embargo, a pesar de ser el Estado algo tan próximo a nosotros, con el que estamos en trato constante, cuando intentamos apresar su esencia, determinar su ser, aprehenderlo en un concepto claro y preciso, se nos escapa y vacilan todas las representaciones que del mismo nos habíamos formado.”²⁰

Así mismo, es importante aclarar que otros han confundido los conceptos de Estado y de Nación y los han utilizado como sinónimo, siendo que nación es un “conjunto de habitantes de un mismo territorio, que comparten unos vínculos históricos y se rigen por una misma estructura política.”²¹

Sin embargo para Rousseau, la nación “... no la constituye una comunidad de raza, idioma, o historia, sino su determinación de permanecer unida y alcanzar ciertos objetivos comunes.”²²

Resulta evidente que hay diferentes formas de concebir al concepto de nación, lo que queda claro es que nacional es lo que pertenece a una nación, y que la búsqueda de los objetivos comunes de la nación son otra característica más.

Una vez aclarada la idea del concepto de Estado y de nación, es importante destacar lo que ya mencionamos; que la esencia del Estado siempre ha sido la búsqueda de su sobrevivencia así como establecer el orden y la seguridad, y para lograr esto, tuvo que crear leyes y normas, que dieran legalidad y legitimidad a sus acciones.

Llega el momento en que se reemplaza el aparato coercitivo natural por un cuerpo de leyes que garantizan a la población, un orden mínimo, que da seguridad y para la obtención de esta seguridad se requiere de un orden normativo, el cual determina la

²⁰ Citado por López Portillo y Pacheco José, *El valor de lo Estatal*, Asociación Nacional de Abogados, edit., Libros de México S.A. México 1978 p. 79 y 80.

²¹ Diccionario Larousse México 1999.

²² Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho internacional privado* edit., Harla, México, 1984 p. 33.

conducta de la sociedad, de tal forma que la norma nos dice el cómo “debe ser” esta conducta para lograr el fin propuesto.

1.1.2 El Derecho y el Estado

Con el reemplazo del aparato coercitivo natural por un cuerpo de leyes se establece un orden normativo básico, es así que pasamos del Estado a su vínculo con el derecho, mismo que nace a la par que la propiedad y al mismo tiempo que el gobierno; las normas a partir de este momento sustituyen a las costumbres.

Aquí es importante aclarar, que las sociedades primitivas no necesitaban del derecho, tal como hoy lo conocemos, pues estas sociedades se regían por costumbres, las cuales eran tan rígidas y tan estrictas como las leyes, y en ocasiones más que éstas. En este sentido es la costumbre la que garantiza a la sociedad una cierta estabilidad, cuando hay ausencia de ley escrita.

Así que cuando se da la ley escrita, ésta toma el lugar de la costumbre y queda claro que la que nos dio libertad en la sociedad es la ley y no la costumbre, ya que la ley tiene el fundamento de la legitimidad jurídica, y la costumbre no.

Pero la sustitución de la costumbre al derecho jamás es total ya que la costumbre conserva siempre su importancia detrás de la ley, y en el momento en que flaquea la ley vuelve a surgir la costumbre.

La utilización del derecho en el mundo moderno es el único modo de garantizar la paz social y la seguridad del individuo, pues es resultado del consentimiento de los hombres y no de la naturaleza.

En este sentido es obligación del Estado restaurar el equilibrio del orden cuando se viole; lo que supone la necesidad de establecer: cuando se viola, quien lo viola y como debe restablecerse.

Sobre la base de esto podemos establecer cuatro etapas en la evolución histórica del derecho, las cuales nos muestran al mismo tiempo el sentido de autoridad que el Estado ha ido ganando:

1. El primer nivel lo representa la venganza personal en donde el individuo es su propio policía, y administra la justicia a su manera ejerciendo la venganza, es decir inicia la ley del Talión.
2. La segunda etapa se caracteriza por la sustitución de la indemnización de la venganza, y así pronto se llega a establecer una tarifa, en la que el ojo vale tanto, la vida vale tanto, etcétera.
3. La tercera etapa surge cuando se instituyen los tribunales, intermediarios o mediadores, encargados de ver que es lo que vale qué, para impedir que uno se encargue del otro, cuando se estima lesionado. Estos tribunales eran simples comités de conciliación, como los que existen hoy en día.

Sin embargo, si el resultado del enfrentamiento entre las partes, era contrario a la manera de equidad, la sociedad antigua tenía una manera muy filosófica de entenderlo, pues ellos decían:

“Es contrario a la equidad pero por lo menos pone fin a un pleito que hubiera podido envenenar la vida de la nación por varias generaciones.” Y es que el derecho es muchas veces lo contrario de la justicia.

Por lo tanto, el derecho no está solamente para que triunfe la justicia, en cierto modo está para que triunfe una mínima parte de la justicia pero sobre todo está para que haya orden al interior de los Estados.

La sociedad puede aguantar - siempre lo ha hecho -, un cierto nivel de injusticia; de hecho jamás ha habido una sociedad completamente justa. En este sentido, las sociedades aguantan un cierto nivel de injusticia, para que no haya la injusticia mayor, que es la violencia.

4. La cuarta etapa en la historia del derecho, se da cuando el Estado se encarga ya no solamente de sancionar, sino de prevenir los delitos y las ofensas, y de castigar a los culpables.

El Estado en esta etapa se encarga de todo el proceso que significa instalar el orden entre los conflictos de los hombres, desde el juicio de los procesos, hasta el castigo de los delitos, quedó establecido que las leyes naturales no son observadas, solo porque se conocieran, era necesario que el Estado las hiciera valer; a este respecto Hobbes dice:

“Es una cosa evidente por sí misma que las acciones humanas proceden de la voluntad, y la voluntad de la esperanza y del miedo; hasta el punto de que los hombres violan voluntariamente las leyes cada vez que les parece que de esa violación resultará para ellos un bien mayor - o un mal menor- que de su observancia. En consecuencia, la esperanza de su seguridad y de su conservación reside para cada uno en el poder de anticiparse abierta o insidiosamente a su prójimo con sus propias fuerzas y ardides. Lo que prueba que las leyes naturales no facilitan la posibilidad de observarlas sin peligro, sólo con conocerlas.”²³

Así a una masa de costumbres, viene a agregarse el derecho positivo, o derecho francés, como se le conoce actualmente, y son los jueces y no los legisladores, los verdaderos interpretes del derecho, situación que también tiene sus riesgos, ya que como afirma Ikram Antaki: “La independencia de los jueces es una garantía para la democracia, pero el exceso de independencia acabará por volverse una amenaza.”²⁴

Históricamente hablando el hecho de que el Estado sea quien imparte la ley, dio un giro a lo que hasta entonces se hacía, pues se evitó que sea el individuo el que se hiciera justicia por su propia mano. Hans Kelsen dice:

²³ Citado por Lynch Enrique, *Hobbes*, Colección Textos Cardinales, Ediciones Península. Barcelona, 1987, p. 229.

²⁴ Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, edit., Ariel, México, 2000, p. 62.

“Ciertamente desde el punto de vista técnico-social, representa un considerable progreso que el orden estatal coactivo prescrito por el ordenamiento de la comunidad no sea realizado ya por lo mismos interesados, sino solamente por órganos especiales llamados a ello; así como que perfeccionándose cada vez más esta división del trabajo, las normas reguladoras del delito y sus consecuencias jurídicas dejan de ser normas consuetudinarias, transmitidas por la tradición oral y se convierten en normas fijas y escritas y constituyen claros preceptos para el procedimiento a seguir con los hechos que han de ser castigados.”²⁵

Así mismo Kelsen afirma que:

“Cuando la teoría tradicional considera que la función esencial del poder público consiste en someter a los hombres que constituyen el Estado-pueblo-, de tal modo que éste impera sobre aquello, es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, y entrelazando así todas las conductas. Y esta es la función del orden estatal, en virtud de la cual afirma éste su validez frente a los hombres.”²⁶

Para terminar con esta idea Kelsen dice:

“...el sentido del poder o dominación estatal no es que unos hombres estén sometidos a otros, sino el de que todos los hombres estén sometidos a las normas, si bien son hombres los que las crean - con sujeción a otras normas.- Y que por tanto, estar sometido al poder del Estado no significa otra cosa sino hallarse vinculado por un orden jurídico.”²⁷

El orden jurídico imprescindible en todo Estado moderno es su Constitución o carta Magna. Sin embargo, el ordenamiento coactivo del Estado es considerado por muchos, como un mal; pero quizás sea un mal necesario para el desarrollo y equilibrio de la sociedad.

Así el orden establecido evoluciona hasta convertirse en ley, la cual busca la seguridad integral, y de esta forma sí la seguridad abarca a todos los órganos que componen el Estado, es decir población, territorio y gobierno, estaríamos ante lo que hoy conocemos como la seguridad nacional.

El hombre para poder llegar a conformar el Estado necesitó la guerra y posteriormente un acuerdo o pacto social en el que la voluntad de todos formó la voluntad única. Para que esto fuera posible, cada uno sometió su propia voluntad a la voluntad de otra persona, que bien puede ser un hombre o una asamblea de hombres, en este accionar, la búsqueda de la seguridad estuvo implícita en todo momento.

Respecto a la seguridad Hobbes es claro y preciso:

“La seguridad es la finalidad que persiguen los hombres al someterse a otros; si no lo logran, es incomprendible que se hayan sometido a otro y hayan abandonado el derecho

²⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1983, p. 32.

²⁶ *Ibidem.*, p. 126.

²⁷ *Ibidem.*, p. 129.

de defenderse a su arbitrio. Tampoco se entiende que alguien se haya obligado a algo o haya renunciado a su derecho, sobre todo antes de haber provisto su seguridad.”²⁸

Y continúa:

“Para obtener semejante seguridad no basta con que cada uno de los que se van a unir en un Estado se comprometan con los otros, verbalmente o por escrito, a no matar, no robar y observar otras leyes similares. Desde luego a todos es manifiesta la malicia de la naturaleza humana y está de sobra probado por la experiencia que, si no hay castigo, la memoria de sus promesas no basta para mantener a los hombres en su deber. De modo que hay que proveer a la seguridad por medio de castigos y no de pactos. Ahora bien, se provee suficientemente a ella cuando se establecen penas tan severas para cada crimen que claramente sea más nocivo hacerlo, que no hacerlo, pues la naturaleza lleva necesariamente a todos los hombres a elegir lo que aparentemente es bueno para ellos mismos.”²⁹

Con base en todo lo anterior podemos establecer que si bien es cierto que en todo Estado la coerción, la obligatoriedad y por lógica el sentido de autoridad, están presentes, la gran característica del Estado moderno es que incorporó al individuo y a la sociedad en los quehaceres públicos, situación que marca la diferencia con respecto a las diferentes formas de organización política que le presidieron, y en las que el rey o el emperador eran los únicos soberanos; con esta evolución y cambio, la soberanía empezó a radicar en el pueblo.

Pero lo más importante es que en el Estado Moderno el orden jurídico que vemos plasmado en su Constitución prevé y otorga la seguridad que el ciudadano requiere finalidad primaria y básica que persiguen los hombres al ceder su derecho de autodefensa y al mismo tiempo faculta al propio Estado para generar esa seguridad que al conjunto de la nación viene a ser la seguridad nacional.

1.2 La razón de Estado como eje conductor del actuar político

La Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto.
Friedrich Meinecke

Una vez que apareció el Estado se inicio el estudio y discusión de la Razón de Estado, mismo que tuvo un amplio desarrollo durante los siglos XVI y XVII en toda Europa, pero particularmente en Italia, en donde una gran cantidad de autores del ambiente político siguió a las tendencias reformistas de los protestantes.

Tras la creación de las Iglesias Luterana y Anglicana, la Iglesia Católica vivió una etapa en que se cuestionó fuertemente su legitimidad como autoridad supranacional, y se comenzó a forjar una conciencia nacionalista en los Estados nacientes y en los que ya existían.

²⁸ Tomás Hobbes, *op. cit.*, p. 235.

²⁹ *Ibidem.*, p. 235.

La separación de éste punto de referencia y unidad que fue la Iglesia Católica, sumada a las ideas de Maquiavelo sobre los medios que debían usar los gobernantes para alcanzar, mantener, proteger y desarrollar su gobierno, empujaron al pensamiento occidental hacia una nueva realidad más práctica y fría, que se opuso diametralmente a los ideales clásicos del renacimiento.

Surgió en esa época el término de la Razón de Estado, que se entendía como todo aquello que tuviera que ver con a la fuerza y poder del Estado, incluyendo los artificios, las maneras y formas de conseguirlos y consolidarlos; es decir hacer cualquier cosa que fuere necesaria para lograr el poder de un Estado.

Recordemos que era común por esos años que un Estado estuviera constantemente en guerra, y que sus principales ciudades se hallaran bajo sitio. Era una época, podemos decir, de gran agitación ideológica y bélica, en donde los monarcas eran atacados constantemente, poniendo en gran peligro tanto al gobierno como al Estado mismo.

No es raro por tanto, hallarnos con la figura de la razón de Estado, con la que la mayoría, si no es que todos, los príncipes y monarcas buscaban legitimar sus acciones políticas, tanto al interior como al exterior del propio Estado.

La razón de Estado ha tenido un amplio desarrollo en la historia política de las naciones, pero mucho más a partir del establecimiento de la escuela de la *Real Politik*, la cual es atribuida al propio Nicolás Maquiavelo que junto con sus posteriores seguidores promovieron los valores políticos con personalidad propia, haciendo la clara distinción de los valores éticos y morales; de hecho podemos encontrar hasta nuestros días la razón de Estado como el trasfondo de muchas decisiones estatales.

Para Meinecke, uno de los principales seguidores de la escuela de la *Real Politik* la razón de Estado, es la que indica al gobernante lo que debe de llevar a cabo para preservar la salud y fuerza de su Estado.³⁰ Es decir las acciones políticas que debe realizar un mandatario para la preservación y mantenimiento del Estado.

Pero para muchos la acción política, como todo acto humano, difícilmente puede estar exenta de valoraciones morales de ahí que un acto político puede ser, a la luz de algunos, bueno o malo según que confluyan en él determinados fines, determinados medios y determinadas circunstancias que harán señalar a la sociedad que un acto político es bueno o malo, dependiendo de la óptica bajo la que sea analizado.

Cuestión que a todas luces resulta ambigua e insuficiente para explicar el funcionamiento de la razón de Estado; y sin embargo, bajo este enfoque se ha insistido en distinguir dos tipos o formas de razón de Estado; en función de los medios que utilizan y del fin que persiguen.

³⁰ Meinecke Friedrich, Machiavellism, *The doctrine of Raison D'État and its place in modern history*. New York, Frederick A. Praeger, Inc. Publishers 1965 p.1

Si el mandatario, emplea la verdadera prudencia y las justas estrategias para conseguir el bien público y privado de los ciudadanos en la adquisición y conservación del Estado, será buena; y, si quiere valerse de éste arte de forma astuta y maliciosa básicamente para su propio interés, será mala y reprobable.

1.2.1 Dos formas de entender la razón de Estado

Se ha distinguido la buena razón de Estado, de la mala, según sea su fin; justo o injusto; pero ésta es una línea delgada y delicada difícil de distinguir, y por otro lado difícilmente el gobernante realizará acciones que a simple vista sean malas, ya que en muchas ocasiones irán maquilladas bajo argumentos de justicia, de bien común de desarrollo, de crecimiento etcétera.

Es decir, el tratar de encuadrar la razón de Estado bajo argumentos de bueno o malo según su fin y sus medios, al tiempo que resultaría insuficiente para explicar lo que es y como opera por esa delgada y delicada línea que existe entre una y otra, también nos encontramos con que es hecha y operada por hombres que en su calidad de mandatarios podrán tomar decisiones que podrán parecer justas o injustas, según les afecten o beneficien a los ciudadanos.

Pero argumentar en razón de Estado implica y conlleva considerar el desarrollo, la permanencia, la viabilidad y seguridad del Estado en su conjunto, incluidos todos y cada uno de sus componentes. De esta manera para Meinecke el Estado es una estructura orgánica cuyo poder solo puede ser mantenido si de algún modo se permite la continuidad de su crecimiento...³¹

La razón de Estado se convierte en el garante para el mantenimiento y expansión del Estado, por lo que es preciso generar una apropiada comprensión de los principios que habrán de guiar su propio comportamiento, con miras a la expansión de su propio poder.³²

La base sobre la que opera la razón de Estado se encuentra inmersa entre axiomas y premisas de tipo general y condiciones impuestas por la individualidad y características propias que cada Estado posee.³³

En éste sentido podemos establecer que la lógica de operación de todos los Estados, pero en específico de todos los gobiernos, esta dada sobre la razón de Estado, debido a que la preservación de los intereses comunes así como los particulares, generan el impulso de incremento del poder, situación que de manera natural lleva a la auto preservación del Estado mismo.

De ahí que la razón de Estado sea una razón plena para la acción política o del gobierno en casi cualquier sentido, dado que la preservación y mantenimiento del Estado guían el

³¹ Ibidem p. 1.

³² Ibid. p. 1

³³ Ibid. p. 2

actuar político, sin que necesariamente entre al ámbito *del deber ser* de la razón de Estado, sino la verdadera razón de Estado, es decir *el ser*, misma que esta guiada por los designios individuales y por las características únicas de cada Estado en las que en todo momento están la búsqueda e incremento del poder del Estado y de quien esta al mando, más que por cuestiones éticas o jurídicas.

Jesús Reyes Heróles decía: “así como el poder del Estado corresponde exclusivamente al Estado, la razón de Estado (también), corresponde exclusivamente al Estado. (Por tanto) Con propiedad (es válido decir) es razón de Estado y para el Estado”.³⁴

Quizás suenen un poco fuertes estas afirmaciones sobre todo cuando entramos al campo de los límites que tienen o debieran tener las decisiones tomadas en razón de Estado, ya que como menciona Meinecke, la necesidad de auto preservación del Estado en muchas ocasiones lleva al gobernante a tomar decisiones, que en ocasiones infringen los principios morales e incluso la propia ley.³⁵

Situación esta última por la que es ampliamente criticada; y es que éste hecho genera el dilema de hasta que punto la toma de decisiones de un hombre con poder están guiadas por su verdadera intención de conservar o incrementar el poder del Estado, o el suyo propio.

Es decir, en aras de la razón de Estado se ha buscado la justificación de diversas acciones que distan mucho de ser el verdadero interés estatal y sí más bien han sido la justificación ideal para múltiples abusos de los gobernantes.

La razón de Estado desvirtuada y mal entendida se convierte en razón del grupo y partido en el poder, generando una especie de despojo de algo que solo al propio Estado le corresponde.

Ahora bien, ésta razón de Estado desvirtuada y mal entendida, pudiéramos encuadrarla en lo que al principio llamamos la mala razón de Estado, que en estricto sentido es contradictoria a sí misma dado que así como es contradictorio hablar de mala justicia, porque si fuera mala dejaría de ser justicia.

Entonces una razón de Estado que sea mala o que no persiga los intereses o el bien común de todo el Estado, jamás será una razón de Estado y sí un despojo de algo que por esencia y naturaleza al Estado corresponde, en virtud de ser él quien se ostenta como la figura política y de organización más acabada que integra la población, el territorio, el gobierno, sus instituciones y su administración pública.

Así mismo debemos tener presente que al Estado le compete la salvaguarda, preservación y seguridad de sus ciudadanos, instituciones, territorio y gobierno, por tanto la razón de Estado implica en primera instancia el observar la integridad territorial y los intereses materiales y no materiales de los hombres que integran al Estado, ya que de

³⁴ Reyes Heróles Jesús, *En busca de la razón de Estado*, cuadernos de teoría política 1, edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1982 p.39.

³⁵ Meinecke, *op, cit* p. 2

ahí se desprenden los demás elementos que lo componen tales como, el gobierno, sus instituciones y el orden jurídico.

De esta manera, la razón de Estado ha sido utilizada para justificar la preservación del Estado asegurando cualquiera de los elementos antes mencionados, incluyendo la seguridad de los dirigentes; situación que en muchas ocasiones ha derivado en el alejamiento del interés nacional por el interés personal.

Por otro lado el mismo Meinecke dice, que todos los juicios valorativos sobre el obrar político no son otra cosa, más que ensayos para descubrir el secreto de la verdadera razón de Estado, y establece que:

“Los motivos forzosos de la propia conservación y de crecimiento del Estado impulsan al político a acciones que llevan en sí un carácter individual, en tanto que dichas acciones buscan un camino único, adecuado a la situación del momento, irrepetible y en este sentido traspasan a veces las leyes generales éticas y las normas jurídicas vigentes”.³⁶

Bajo esta óptica también pudiéramos decir que si bien es cierto que la razón de Estado sirve para conducir el actuar político, en las cuestiones de seguridad nacional se ve ampliamente cuestionada por el hecho de que muchas veces ha respondido más a los intereses del grupo o gobernante en turno que a los intereses de la nación en su conjunto.

Sin embargo y pese a éste descrédito, la razón de Estado se ha convertido en eje conductor del actuar político y es precisamente aquí, donde está su vínculo con el interés nacional y más específicamente con el concepto de seguridad nacional, ya que la razón de Estado sirve de guía al político y estadista para mantener la fortaleza del Estado; y es que la razón de Estado no es norma sino criterio y por tanto siempre sujeta a un sin fin de fallas e interpretaciones.

Es decir, en el actuar político la razón de Estado encuentra su más amplio vínculo con la seguridad nacional, pues sirve de guía en la preservación y mantenimiento del Estado y de su interés nacional, situación que no está ajena a múltiples fallas, errores y abusos, por parte de quien ejerce el poder.

El propio Meinecke destaca y reconoce la importancia de la ley moral y el valor del derecho, pues reconoce que el bien del Estado se asegura, no sólo por el poder, sino también por valores éticos y jurídicos.

En donde uno de estos valores y quizá el principal sea el bien común, entendido éste como el bien de todos, pero considerando que ni todas las personas son iguales y ni aspiran al mismo bien y a los mismos intereses, de ahí que el Estado como tal no puede compartir el mismo fin que todos sus habitantes, puesto que decir esto sería lo mismo que decir que el Estado tiene tantos fines como ciudadanos tenga, y esto resulta ilógico.

³⁶ Meinecke Friedrich *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997, p. 4

Pero lo que sí puede hacer el Estado, como comunidad política organizada, donde existen valores éticos y jurídicos; es dar y proveer un entorno favorable para que cada individuo alcance sus fines propios, es decir el Estado actuando como medio para que los ciudadanos realicen sus fines materiales y no materiales, dando con esto certeza, viabilidad y certidumbre al Estado mismo y su proyecto, pues los intereses nacionales se ven fortalecidos asegurando con esto el bien mismo del Estado, es decir se vuelve un binomio, que al asegurar el entorno favorable de los ciudadanos, se asegura la viabilidad misma del Estado, su poder, su crecimiento, su desarrollo y viceversa.

Por tanto bajo esta visión, no solo mediante el incremento del poder del Estado y de quienes están al frente de él, es como se garantiza la viabilidad y preservación del mismo, sino utilizando la razón de Estado como medio para alcanzar el bien común, en aras de adquirir un cierto grado de perfeccionamiento y trascendencia en las personas que conforman la sociedad, y esta es también una forma más de la razón de Estado como eje del actuar político.

Lo anterior es solo una visión más de lo que puede ser una razón de Estado, pero en realidad, es un concepto de la política y para la política que poco o nada tiene que ver con la ética y mucho menos con la moral, la simple observación empírica y el estudio de la Ciencia Política así nos lo demuestra; de esta manera se ratifica que el fin fundamental del gobierno es la conservación, fortalecimiento, defensa, desarrollo y seguridad del Estado; mismo que es la mejor garantía de libertad y seguridad para sus ciudadanos.

En este sentido las aportaciones de Maquiavelo son trascendentales puesto que dan una validez universal y necesaria, dadas las circunstancias reales en las que el Estado podrá ser moral, inmoral o amoral según la razón misma de su conservación, existencia o incremento de fuerza, puesto que los fines políticos son diferentes de los fines morales de un particular.

Por último no debemos olvidar que en política, lo que cuenta es la eficacia de los resultados. Tales resultados le traen fama y fortaleza al Estado, y eso es lo que cuenta; buscar la preservación del Estado y aumentar el poder del mismo; el fin entonces justifica los medios utilizados.

Se plantea así la necesidad de carecer de escrúpulos y por tanto todos los medios serán juzgados entonces honorables si el mandatario consigue los resultados necesarios para la preservación y mantenimiento del Estado, así como todos y cada uno de sus componentes. En eso consiste la *virtù* de Maquiavelo, misma que es la *areté* de los griegos o la *virtus* de los romanos, excelencia, potencia, poder para cumplir con la función asignada.

La virtud exige fuerza, energía, potencia y poder, así como prudencia política, para tomar las decisiones convenientes en el momento u ocasión adecuados y ello exige en ocasiones carecer o dejar de lado escrúpulos morales, éticos y religiosos, en aras de la preservación del Estado y de la Nación.

1.3 El Poder nacional, suma de los intereses y objetivos de la nación

Frecuentemente se indica que el poder de una nación es simplemente la suma total de sus capacidades.
John Stoessinger

Condiciones propias del poder han sido la dominación y la subordinación y siempre han estado en la historia de las relaciones humanas. Por esta razón, analizar la naturaleza y dinámica del poder es uno de los más importantes elementos de la Ciencia Política, del análisis político, de los intereses nacionales, del Estado y por tanto de su seguridad nacional.

Sin embargo, es importante señalar que dada su naturaleza social y su perfil multidisciplinario, el estudio del poder requeriría de un amplio apartado que rebasaría el objeto del presente trabajo.³⁷

El poder y lo que a este compete, tienen como referente al Estado y coincidiendo con Maurice Duverger:

“La política, para algunos, es la ciencia del Estado, mientras que, para otros, es la ciencia del poder. Esta dicotomía para nosotros, no existe en forma nítida. El poder es inherente al Estado, a tal punto que el Estado no existe sin el poder.”³⁸

El poder tiene dos caras o facetas. En lo interno, el poder se vincula al orden jurídico, a la separación de poderes y a las formas de organización política, territorial y de gobierno, desde una perspectiva plenamente autárquica y completamente soberana en cuanto a sus decisiones.

Este razonamiento lo explica Hans Morgenthau, al señalar que el poder político es el "conjunto de las mutuas relaciones entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general."³⁹

A este respecto otro destacado autor en la escuela del realismo político, Nicholas Spykman, establece que:

“Los grupos, como los individuos, disponen de dos procedimientos para obtener, en caso de oposición y conflicto, los objetivos codiciados: la acción directa y la acción política. Lo primero significa que el grupo actúa directamente sobre los individuos cuya colaboración

³⁷ Importantes trabajo sobre el poder se pueden encontrar en Tripp, José Octavio y Piedra, Alberto; *"Antología del Poder. Exégesis introductoria"*, en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales* de la Armada de México; México, enero-febrero de 1997. y en *Antología sobre El poder*, Centro de Estudios Superiores Navales, Armada de México, 1992.

³⁸ Citado en Meira Mattos, Carlos de; *Estrategias militares dominantes*, editorial Pleamar, Buenos Aires, 1989.

³⁹ Morgenthau, Hans J; *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986. p. 116

es necesaria al logro del resultado apetecido. Lo segundo, es que el grupo intenta triunfar mediante el ejercicio del poder coercitivo del Estado.”⁴⁰

En este sentido, los componentes del poder nacional del Estado, son factores cualitativos y cuantitativos de naturaleza económica, política, social y militar, que interpretan al poder y al mismo Estado como una relación social dinámica, que necesariamente se interrelaciona con todas las facetas del comportamiento social.

La conjunción de estas ópticas multidisciplinarias valoran la historia y el presente de las naciones, ya que forman parte del tejido social e institucional del país que, bajo el depósito de los poderes del Estado en la figura gubernamental, delimita las políticas a seguir.

Esta afirmación es de particular importancia ya que no se puede desvincular al poder interno del externo y, en muchos sentidos, la forma en que un Estado actúa tiene que ver con la imagen que tiene de sí mismo, la que proyecta al exterior y la que otros tienen de él. De esta manera, podemos coincidir con la afirmación de que el poder significa, nacional e internacionalmente:

“La facultad o *capacidad que tienen los sujetos* de la sociedad internacional *de imponer su propia voluntad a los demás*, con base en la preparación de su población, así como en la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos de que disponen, como determinantes del grado de organización y desarrollo que han alcanzado en todos los órdenes: político, económico, jurídico, social, cultural, científico, técnico, militar, etc.; así como de los objetivos que persigue su política exterior; y sustentados en la habilidad de sus fuerzas armadas y la complejidad de sus armamentos. *Por lo tanto, el poder es una facultad global y compleja* que determina el peso específico de cada uno de los actores de la sociedad internacional contemporánea...”⁴¹

En síntesis y coincidiendo ampliamente con Thiago Cintra:

“El Poder Nacional refleja posibilidades y limitaciones de los medios que lo integran. Del *Poder Nacional fluye el poder estatal*, cuyo ejercicio la nación delega al Estado, el cual tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico. *Así, el Estado, como monopolizador del uso de la fuerza, evita la violencia* anárquica entre los individuos y le confiere al gobierno los medios *para imponer el orden institucional... el carácter integral del Poder Nacional es el resultado de la aglutinación de todos los medios* de que dispone la nación: políticos, económicos, sociales (psicosociales) y militares... el *Poder Nacional sirve a la política interna y externa...* en lo externo es instrumento afianzador de la soberanía, orientado a conquistar y preservar los objetivos nacionales referentes a las relaciones internacionales.”⁴²

⁴⁰ Spykman, Nicholas John; *Estados Unidos frente al mundo*; FCE, México, 1944. Spykman también dice que los métodos del poder son de tipo persuasivo, de compra, permuta y coerción, extendiendo esta tipología al “arte” y sagacidad de las políticas del poder que combinen exitosamente estos instrumentos, ya que “la cuantía relativa de cada ingrediente difiere según los casos.” p. 20

⁴¹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, UNAM, México, 1981. Las cursivas son mías.

⁴² Thiago Cintra, José; “*Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*”. Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del CISEN, (mimeo), 1993. Las cursivas son mías.

Sin explicar el poder, no se explica la evolución histórica de la comunidad social agrupada en lo político, desde la comuna primitiva hasta los esquemas supranacionales de nuestros días.⁴³

Por esto al uso del poder en las relaciones entre Estados se le analiza también como un sinónimo de las “políticas de poder”, generalmente bajo la óptica del realismo político.⁴⁴

Por tanto y siguiendo la idea que plantea Morgenthau "El poder en las relaciones internacionales es la capacidad que tiene una nación para usar sus recursos tangibles e intangibles, de modo tal que puedan afectar el comportamiento de otras naciones"⁴⁵

Las políticas del poder generalmente se interpretan desde la óptica interestatal y tienen como fuentes del poder las propias condiciones internas de las cuales deviene su capacidad. De ahí que Poder Nacional, Política Exterior y Políticas de Poder encuentren como vasos comunicantes las fuentes del poder y su capacidad.

Así podríamos sintetizar estas políticas de poder como medios para lograr los fines de la nación, y también visualizarles en las políticas internas (ó domésticas), y en las de política exterior, “ya que en todas ellas está como motor de la acción política la búsqueda por el poder.”⁴⁶

Bobbio por su parte establece que “la eficacia del poder y la trascendencia de sus políticas consiste en la medición y valoración adecuada del poder, interpretada mediante bases objetivas de delimitación y cuantificación multidisciplinarias o multisectoriales.”⁴⁷ Es decir, en el uso eficaz y eficiente del poder nacional. Pero el poder es una cuestión relativa, sujeta a interpretaciones y las capacidades no lo son.

John Stoessinger a este respecto establece que:

"Frecuentemente se indica que el poder de una nación es simplemente la suma total de sus capacidades...aunque el poder conlleva siempre capacidades, también se relaciona con otras dimensiones. Y es más trascendente que, mientras las capacidades se pueden delimitar objetivamente, el poder debe ser evaluado en cada caso en términos psicológicos y de relación más sutiles."⁴⁸

⁴³ Kissinger sostiene que: “para la mayor parte de la humanidad y en los más largos períodos de la historia, el imperio ha sido el típico modo de gobierno” en Kissinger, Henry *La Diplomacia*, FCE, Mexico, 1995 p.15

⁴⁴ Vázquez John en su obra “El poder de la política del poder”, México 1992, edit. Gernika expone claramente esta idea. También en el ensayo de Tang Tsou, "Scientific man vs. power politics revisited", la vinculación entre el ejercicio académico y su utilidad en la toma de decisiones políticas se realiza a través de las teorías del realismo político y de su influencia en los orígenes de las doctrinas del poder, entre ellas, las de Seguridad Nacional. *A Tribute to Hans J. Morgenthau*, compilado por Kenneth Thompson y Robert J. Myers, Council on Religion and International Affairs, Transaction Books, Londres, 1984. El ensayo citado está entre las páginas 41 y 51.

⁴⁵ Morgenthau, Hans J; *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986. p. 116. Es importante destacar que la tercera parte de la obra, está dedicada en su totalidad al estudio del poder.

⁴⁶ Ibid p. 119.

⁴⁷ Bobbio, Norberto; *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1982 p. 1223.

⁴⁸ Stoessinger, John; *El poderío de las naciones*; Ediciones Gernika, México, 1980.

A este respecto Thiago Cintra señala que:

"La pura voluntad no es suficiente para la satisfacción de los intereses, se necesita la capacidad para ello. En esto se sintetiza la génesis del poder: al priorizar la satisfacción de sus intereses, el hombre necesita utilizar medios y recursos disponibles y adecuados para que pueda imponer su voluntad, de tal forma que pueda asegurar el dominio sobre los obstáculos que se interpongan al logro de sus intereses... reflejando las posibilidades y limitaciones del Poder Nacional."⁴⁹

Para poder entender de manera mas clara lo que es el poder nacional, es necesario entender y aclarar los objetivos nacionales, partiendo de los objetivos individuales y los de grupo.

En este sentido se debe de entender que la acción humana se caracteriza por el ejercicio libre de su racionalidad, en función de atender sus propias necesidades, donde sus objetivos están claramente definidos.

Es así que el Estado o la nación actúan como eje integrador y regulador de los diferentes grupos e individuos que han cedido su poder al poder superior del Estado, en aras de encontrar la seguridad suficiente que les permita sobre vivir y cubrir sus necesidades, intereses y aspiraciones colectivas. Pero para esto era necesario que el Estado hiciera valer sus leyes, puesto que de acuerdo con Hobbes las que son dadas por la naturaleza no son observadas:

"Es una cosa evidente por sí misma que las acciones humanas proceden de la voluntad, y la voluntad de la esperanza y del miedo; hasta el punto de que los hombres violan voluntariamente las leyes cada vez que les parece que de esa violación resultará para ellos un bien mayor - o un mal menor- que de su observancia. En consecuencia, la esperanza de su seguridad y de su conservación reside para cada uno en el poder de anticiparse abierta o insidiosamente a su prójimo con sus propias fuerzas y ardidés. Lo que prueba que las leyes naturales no facilitan la posibilidad de observarlas sin peligro, sólo con conocerlas."⁵⁰

Por otra parte para Hobbes los hombres al someterse al Estado básicamente buscan la seguridad que este les puede brindar, de ahí que para el la seguridad sea: "la finalidad que persiguen los hombres al someterse a otros; si no lo logran, es incomprensible que se hayan sometido a otro y hayan abandonado el derecho de defenderse a su arbitrio. Tampoco se entiende que alguien se haya obligado a algo o haya renunciado a su derecho, sobre todo antes de haber provisto su seguridad."⁵¹

Con lo antes expuesto, establecemos que en todo Estado el poder nacional es la suma de los intereses y los objetivos nacionales. Por tanto el poder nacional contempla las capacidades y limitaciones de la nación, mismos que se dan sobre la base de los intereses y objetivos nacionales, donde los sentimientos de solidaridad y nacionalismo van forjando y definiendo lo importante para la nación; se contempla la historia, su

⁴⁹ Thiago Cintra; "*Seguridad Nacional...*", op.cit. p. 6.

⁵⁰ Citado por Lynch Enrique, *Hobbes*, Colección Textos Cardinales, Ediciones Península. Barcelona, 1987, p. 229.

⁵¹ Tomás Hobbes, *op. cit.*, p. 235.

geografía y cuestiones económicas, políticas, sociales y militares, que ayuden a identificar las fortalezas de la nación, sobre bases reales.

Es decir solo mediante el entendimiento y contemplación de los objetivos y los intereses nacionales en la conformación del poder nacional, se puede entender mejor este último concepto.

1.3.1 El surgimiento de los intereses y los objetivos nacionales

Es importante destacar primero que los intereses individuales del hombre surgen de las necesidades materiales y no materiales, pero siempre como resultado de los imperativos biológicos y de seguridad; es decir de la búsqueda de la preservación de la especie y su crecimiento.

Desde un inicio estos fueron factores determinantes, pues generaron la búsqueda de alimentos, vestimenta, lugares seguros y en general situaciones que le favorecieran en su seguridad individual.

Thiago Cintra al respecto establece que “en la medida que estos intereses se cristalizan y se elevan a la categoría de expectativa –arriba de deseos meramente transitorios-, se transforman en aspiraciones, cuyas formas superiores se erigen en ideales, que son la génesis de los valores que orientan la convivencia social...”⁵² Así mismo afirma que: necesidades, intereses y aspiraciones constituyen la base del actuar humano y determinan todo el proceso de convivencia social.

Por otro lado, los intereses y aspiraciones grupales se derivan de la vida en común y de la constante convivencia; es decir surge un sentimiento de solidaridad que fortalece e impulsa la acción individual y colectiva.

En este sentido al interior de una nación y de un Estado la gran variedad de intereses y aspiraciones se relacionan y se crean objetivos nacionales; por esto los Estados-nación solo son viables en el marco de una integración, donde individuos y grupos conservan su identidad y al mismo tiempo se manifiestan en una realidad social y cultural que los trasciende, que junto con el desarrollo de la nación modifica las estructuras y los paradigmas y por consecuencia sus valores e intereses. Dicha integración se da a través de los valores, la historia, las costumbres, pero sobre todo por las normas y leyes generales de la nación tales como cómo la Constitución, misma que otorga derechos y obligaciones.

Ahora bien, los intereses nacionales son en buena medida resultado de la expresión de los deseos colectivos de la sociedad, generados por las necesidades más básicas en toda la nación. Es decir cuando los intereses nacionales son proyectados en el marco de la conciencia nacional, suben a la categoría de aspiraciones nacionales y por tanto refuerzan la idea de identidad nacional.

⁵² Thiago Cintra, José, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, documento de trabajo utilizado en el Diplomado de Análisis Político del CISEN, abril 2, 9 y 23 de 1991.p. 1

En la definición de la política del Estado, de la seguridad nacional y de la política exterior, el punto de partida siempre es el interés nacional. Si tomamos como punto de referencia que solamente un Estado es capaz de conferir a su actividad un sentido de seguridad político, global e integral, los objetivos e intereses nacionales son el parámetro fundamental de la actividad global del Estado.

Sin embargo, habida cuenta de la diversidad de intereses parciales que existen en el seno de una sociedad, muchos de ellos antagónicos entre sí, la tarea de conciliación y su expresión final como intereses de la nación, es responsabilidad de quienes en representación de los poderes del Estado, ejercen la función gubernamental.⁵³

Esto permite identificar la separación entre los objetivos del Estado y los de gobierno, ya que en aquellos, la supervivencia, seguridad y bienestar constituyen los aspectos inamovibles de las metas estatales. Son, para decirlo por su nombre, los objetivos e intereses nacionales de mayor alcance.

En tanto que los propósitos tangibles y cuantificables en un ejercicio de gobierno corresponden generalmente a un proyecto nacional específico y con horizontes establecidos de acuerdo a la duración de la gestión gubernamental.

En este sentido el surgimiento de los objetivos nacionales es producto de la evolución histórica y cultural de una nación, dado que los objetivos nacionales responden y representan la concreción de los intereses y aspiraciones que un Estado-nación busca satisfacer, pues es el Estado el legítimo depositario del poder y de la salvaguarda de su ciudadanía.

1.3.2 Poder nacional para el logro de los objetivos nacionales

El poder nacional, también es resultado de la voluntad de los individuos y de la sociedad en su conjunto, sin embargo la sola voluntad en las más de las ocasiones no fue suficiente para mantener la cohesión social, (baste ver a Tomas Hobbes en el *Leviatán* o a Max Weber en el político y el científico). Pero aun así hacia falta un elemento, que regularmente viene con el poder y que efectivamente da cohesión y unión en las sociedades, dicho elemento es la *autoridad*, la cual en todo momento supone *legitimidad*, misma que se gana en base al logro y concreción de los intereses del grupo.

Es decir, el poder viene a ser la suma de voluntades y medios destinados al aseguramiento del orden, del equilibrio y el desarrollo que aseguren la supervivencia del grupo y del individuo; y la única y más importante forma de organización política, que puede hacer esto es el Estado, que al mismo tiempo es una nación políticamente organizada.

⁵³ Zafra Valverde José, señala en *Poder y poderes*, Edunsa, Pamplona, 1975, que los poderes sociales derivados son aquéllos que detenta un grupo social determinado y que actúa en representación del pueblo, aludiéndose a la capacidad de acción y decisión propia de quienes en él gobiernan.

Recordemos que el Estado es el legítimo depositario del monopolio del uso de la fuerza, que evita que el individuo se haga justicia por su propia mano, anula la anarquía y la violencia y le sede al gobierno los medios para imponer el orden constitucional establecido, a través de las instituciones.

Por esto en lo referente al poder nacional, Thiago Cintra establece que:

“Es el conjunto de los medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr conquistar y mantener interna y externamente los objetivos nacionales.”⁵⁴

Así mismo, destaca que el poder nacional tiene cuatro elementos de integración y cohesión, que le dan su razón de ser, dichos elementos son: el político, el económico, lo social y lo militar.

De esta manera, es claro que la determinación del "interés nacional" no puede responder única y exclusivamente a una sola perspectiva. La visión pura del analista jurídico, sociológico, económico o militar, no es lo suficientemente amplia para incorporar todos los elementos propios de una interpretación global de la realidad presente y de los escenarios del futuro.

En su ejecución -o en la evolución de la sociedad misma- se van generando flujos e intercambios de información entre los distintos actores internos y externos involucrados en la dinámica social.

Estos datos, cuantificables algunos y cualitativos los otros, permiten acceder, bajo un proceso metodológico, a una panorámica de la realidad nacional e internacional y a la determinación de los criterios objetivos, reales, que se transforman en objetivos permanentes o estratégicos.

En esta perspectiva se ubica la ponderación del poder nacional, el criterio más adecuado cuando se analiza la política exterior y la capacidad del Estado para entrar en acción, lograr sus objetivos y acceder a lo que denomina su interés y seguridad. Seguridad que busca cumplir con los objetivos vitales de permanencia y subsistencia del Estado.

Esto es importante subrayarlo una vez más, ya que así los objetivos e intereses nacionales adquieren un significado teórico y encuentran definición metodológica para la validación empírica.

Los elementos básicos de la nacionalidad, dice Thiago Cintra –el hombre, la tierra, y las instituciones– permiten inferir la base del poder nacional, y específicamente las podemos ubicar en los campos del poder nacional en forma de:⁵⁵

- Expresión Política, los fundamentos se presentan como pueblo, territorio e instituciones políticas;

⁵⁴ Thiago Cintra Jose, *Op. Cit.*, p. 7

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 9

- Expresión Económica, se presentan como recursos humanos, recursos naturales e instituciones económicas;
- Expresión Psicosocial, se presenta como persona humana, medio ambiente e instituciones sociales, y
- Expresión Militar, se presentan como recursos humanos, territorio e instituciones militares.

Es decir bajo este enfoque el poder nacional, se aboca al fomento y desarrollo de la expresión política, económica, psicosocial y militar, en aras del desarrollo y fortalecimiento de la nación en su conjunto. A este respecto Guillermo Garduño establece que:

“El poder nacional es la categoría de origen y la cual definimos como un vasto sistema de capacidades de decisión y de ejercicios en el plano de la ejecución.”⁵⁶

Por lo que de acuerdo con Thiago Cintra:

“...en función del desarrollo nacional se emplea el Poder Nacional con miras a la mejora material, espiritual y cultural de la sociedad; en función de la seguridad nacional debe de ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.”⁵⁷

Por tanto el poder nacional se inscribe en la dimensión de instrumento estratégico, y es aquí donde también se inscriben las políticas de Estado y la gestión. Sólo se puede dotar de contenido a los referentes históricos de la acción estatal dentro o fuera de sus fronteras y los intereses y objetivos nacionales, cuando el sentido fundamental del análisis es la política.

Bajo la visión estadounidense, el interés nacional es irreductible;⁵⁸ y en este mismo orden de ideas Henry Kissinger sostuvo que:

“Todo estadista debe tratar de conciliar lo que considera justo con lo que considera posible. Lo que se considera justo depende de la estructura interna de su Estado. Lo posible depende de sus recursos, posición geográfica y determinación, así como de los recursos, determinación y estructura interna de otros Estados”.⁵⁹

En estos términos, la naturaleza del poder nacional se concatena a los intereses y objetivos nacionales. Por esa razón solamente el Estado es capaz y responsable de

⁵⁶ Garduño Valero Guillermo J. R. “Epistemología y semántica de la seguridad nacional”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, María Cristina Rosas (coord.), edit. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales SUA, Embajada de Canadá en México, México 2004 p. 69.

⁵⁷ Thiago Cintra José, *Seguridad Nacional, Poder.. op. cit.* p.7

⁵⁸ Brown, Seyom; *The faces of Power. Constancy and change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*; Columbia University Press, New York, 1983. Pp. 7-28

⁵⁹ Kissinger, Henry, *Un mundo restaurado*, FCE, México, 1973, p..20

ejercer una política de seguridad nacional como lo es también de diseñar y aplicar la política exterior, que tampoco se encuentra desligada de la política general del Estado.⁶⁰

1.4 De la Geopolítica y su impacto en la política

Es de suma importancia conocer las especificaciones de los distintos terrenos para establecer las ventajas y desventajas que representen, cuando las tropas acampen y para planear las estrategias respectivas de un combate.
Sun Tzu

La Geopolítica por sus características podemos ubicarla, como el antecedente inmediato del concepto de seguridad nacional, dado que tanto la Geopolítica, como la seguridad nacional se han abocado al análisis, mantenimiento y preservación del Estado y lo que a este compete, buscando generar elementos para la mejor toma de decisiones.

La Geopolítica surge de dos ciencias que aunque pudieran parecer ajenas, en realidad no lo son; una vinculada a los estudios de la tierra (la geografía) y la otra vinculada a los estudios del poder y del Estado (la política).

Los primeros estudios vinculados a la Geopolítica, sin que ésta fuera aun denominada como tal, los realizan Friedrich Ratzel (1897), Alfred T. Maham (1900), Hereford George (1901) y Fairgrieve James (1915) entre otros; ellos ponen los cimientos de la idea del “espacio vital” del Estado; misma que siguió utilizándose muchos años después pero bajo el enfoque de la seguridad nacional.

Ratzel “fue uno de los primeros autores que consideraron que en la historia había dos elementos de relativa permanencia: el hombre y el suelo.”⁶¹ Y es a partir de estos planteamientos que desarrolla el espacio vital o espacio territorial-Estado.

En su trabajo resaltó los factores físicos de situación o posición, espacio y fronteras de los Estados, así como la ubicación y el espacio en el que se desenvolvía la actividad del Estado; Ratzel suponía, que una consecuencia del desarrollo de los Estados, al igual que la de los seres vivos era la expansión, y lo expreso de la siguiente manera:

“Cuanto mayor es el espacio, tanto mayor son los contactos que pueden evitar el estancamiento. Los pueblos más expandidos, son los que tienen relaciones más variadas. Si el suelo del territorio que ocupan es favorable para el desarrollo, entonces este pasa a ser manifiestamente preponderante, asumiendo distintas formas y características.”⁶²

⁶⁰ Una exposición bastante amplia de la forma en que la política internacional se inscribe en el proyecto global de la política del país, se encuentra en el ensayo de Bernardo Sepúlveda, entonces Secretario de Relaciones Exteriores, titulado “Reflexiones sobre la política exterior de México”, en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, volumen III, 1985. También se encuentra esta vinculación en la introducción y el primer capítulo de *El poderío de las naciones* de John Stoessinger, Gernika, México, 1980, y en los capítulos ocho y nueve de la obra de Karl Deutsch, *Análisis de las relaciones Internacionales*, Gernika, México, 1990.

⁶¹ Véase Muñoz Laura *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior, México y el caribe en el siglo XIX*, edit. Instituto de Investigaciones, José María Luis Mora y Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México 2001, p. 23

⁶² Rattenbach, Augusto, (comp.) *Antología política*, edit. Pleamar, Buenos aires 1975 p.44.

La idea del Espacio vital, dio sustento a la escuela clásica de la Geopolítica, misma que el sueco Rudolph Kjallen plasma en su obra de 1916 intitulada *State Som Lifsform (El Estado como forma de vida)*; Kjallen, en esta obra menciona que:

“El Estado no es una conglomeración accidental o artificial de la vida humana que se mantiene unida de fórmula por medios legales; está profundamente arraigado en realidades históricas y afectivas, crece orgánicamente, es una entidad del mismo tipo fundamental que el hombre individualmente considerado; en una palabra es una revelación biológica o un ser viviente. Como tal los Estados están sujetos a la ley del crecimiento. Los Estados vigorosos y llenos de vida que cuentan con un espacio limitado, obedecen al categórico imperativo de extender su espacio, ya sea por colonización, amalgamación o conquista.”⁶³

Kjellén compartía con Ratzel la visión de que el Estado se desarrolla a partir del control y el aprovechamiento del suelo, pero también establece que un Estado debía poseer tres atributos para ser considerado, una potencia: espacio, libertad de movimientos y cohesión interna.⁶⁴

Posterior a Kjallen surgen en varios países pensadores que elaboran nuevos estudios que vienen a fortalecer el concepto de Geopolítica, hoy conocida como Geopolítica clásica, por el surgimiento de nuevas visiones geopolíticas.⁶⁵

En Inglaterra Halford Mackinder, en Alemania Karl Haushofer y en Estados Unidos Nicholas Spycman,⁶⁶ establecen nuevas ideas, en las que la topografía, el clima, la demografía y los recursos naturales, así como las vías de comunicación, marítima y terrestre, son lo que dan la conformación del *poder del Estado*.

Por otro lado, Alfred Thayer Mahan establece en sus estudios acerca del desarrollo del imperio británico, que en el océano estaba la clave del poder, situación que describe de manera muy detallada en su libro “The influence of sea power upon history” escrito en 1890.⁶⁷

Mahan desarrollo sus trabajos con el objeto de sustentar el poder naval de Estados Unidos, porque argumentaba que los Estados, necesitaban del control de rutas marítimas, en beneficio del comercio y de la economía militar.

⁶³ Kjallen, Rudolph, citado por E. Atencio, Jorge, *El pensamiento geopolítico y posición ante el mismo*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y seguridad nacional en América*, UNAM, colección lecturas universitarias. n. 31 1979 p. 47.

⁶⁴ Rattenbach, Augusto, op. Cit. p. 49

⁶⁵ Véase el libro de Tuathail Ó, Gearóid, *The Geopolitics Reader*, edit, Routledge, New York, 1998, en donde se hace una importante recopilación de diversos autores que han escrito acerca de la Geopolítica, pero destaca su parte introductoria que expone la nueva visión de la Geopolítica en el nuevo orden mundial, y expone, las diferentes formas de discurso con que se ha utilizado la Geopolítica a lo largo de la historia; así por ejemplo plantea que en un inicio fue un discurso de Geopolítica imperialista, después la Geopolítica en la Guerra Fría, la Geopolítica en el nuevo orden mundial, y la Geopolítica del medioambiente.

⁶⁶ Ver Harlford Mackinder, *El pivote geográfico de la Historia*, Hans Weiegert, Houshofer, *El partido y el ejército* y Nicholas Spycman, *Estados Unidos en el Hemisferio Occidental*, en Cavalla Rojas Antonio op .cit., 1979 Págs. 71-89, 90-108, 109-123, respectivamente.

⁶⁷ Véase Muñoz Laura *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior*, op. Cit. p.26

Sin embargo aunque cada uno de ellos utiliza diferentes términos, como el “espacio vital” de Haushofer al referirse a la concentración geográfica y poblacional; los objetivos nacionales en todos ellos son los mismos: incrementar el poder del Estado a costa de incrementar el territorio y la superioridad de la cultura, la raza, la técnica y la tecnología, es decir el uso del pensamiento geopolítico para el mantenimiento y desarrollo del Estado.

Un aspecto fundamental en toda la Geopolítica clásica es el incremento del poder nacional, que engloba la geografía, la población, la economía, la cultura, la política y la capacidad bélica de una nación.

En este sentido en 1909 Halford Mackinder en sus trabajos propone la formación de un imperio mundial basado en la zona vital de Euro Asia, sobre la base del poder marítimo y terrestre ya que consideraba que:⁶⁸

- Euro Asia era el corazón del mundo (heartland).
- Había la existencia real de un enemigo externo (asiático, imperio Ruso).
- El fortalecimiento del poder naval (de Inglaterra), era un instrumento de guerra superior al terrestre (Rusia).
- La posibilidad o no de alianzas, dependiendo del poder terrestre.

En este contexto (eminente militar), el poder es la capacidad de sostener una guerra y con la geografía se sientan las bases para buscar las claves que nos permitan resolver los problemas de estrategia militar y política.

Por otro lado la influencia que Rudolph Kjallen deja en la escuela alemana de Geopolítica es totalmente aceptada por el Institut für Geopolitik de Munich, dirigida en 1930 por Karl Haushofer, general del ejército alemán, que diversos estudios ubican como pieza clave en la estrategia de conquista de Hitler.⁶⁹

Haushofer planteó la idea de que Alemania es “el núcleo capaz de salvar la decadencia de oriente, por ser el centro del mundo y por la fuerza y capacidad heroica de su raza.”⁷⁰ Esta es la base de lo que después sería la ideología Nazi.

Para Haushofer existía una diferencia muy clara entre la geografía política y la Geopolítica, dado que la primera era la “doctrina de la división del poder estatal en los ámbitos de la superficie terrestre y su determinación por la forma y estructura, clima y vegetación del suelo”, y la Geopolítica, era “la ciencia de las formas de vida política en los espacios vitales naturales, que considera a través del proceso histórico en su vinculación al medioambiente.”⁷¹

⁶⁸ Halford Mackinder, citado por Buzan, Barry, en *Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional*, Seminario sobre Seguridad Nacional, México, UNAM-FCPyS, 1986 p.17.

⁶⁹ Sprout, Harol, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edit. Aguilar, Vol 5 Madrid 1974, p. 115.

⁷⁰ *Ibidem* p. 116.

⁷¹ Citado en Muñoz Laura *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior*, *op. cit* p.28.

En la revista fundada y dirigida por Haushofer, *Zeitschrift fur Geopolitik*, se afirmaba que la Geopolítica “debería convertirse en la conciencia geográfica del Estado.”⁷² Este énfasis en la conciencia geográfica coloca a Haushofer en la misma línea de pensamiento de Mahan y Mackinder, solo que con un toque más radical.

Es importante mencionar que la visión Geopolítica de los norteamericanos, desde Isaiah Bowman, hasta Derwent Whittsley y Rollins, pasando por Nicholas Spykman, fueron estableciendo consistentes ideas sobre la Geopolítica y el destino manifiesto, pero es Hans J. Morgenthau, “quien traduce la Geopolítica a los conceptos norteamericanos de seguridad continental y seguridad nacional.”⁷³

Situación que una vez más toma los marcados acentos ideológicos de un determinado grupo de poder y de los ideales expansionistas y de ampliación del poder así como del espacio vital.

Pero de todos los autores hasta aquí revisados solo Mahan, Morgenthau y Haushofer identifican en la política estadounidense los aspectos geopolíticos expansionistas, donde aun antes de los pensamientos geopolíticos como tal, ya existía un interés geopolítico; dado que desde la doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, hasta las acciones de intervención durante todo el siglo XIX y XX, pasando por la compra de islas, y el control del canal de Panamá, fueron acciones netamente Geopolíticas de ampliación del poder y del espacio vital.

Por otro lado entre los autores más importantes, posteriores al fin de la segunda guerra mundial, se encuentra Nicholas Spykman, quien en sus múltiples escritos destaca el papel que juega el *poder* como un instrumento para la supervivencia nacional, él sostiene que la política exterior de un Estado debe ser examinada en base a la localización física de ese Estado, ya que:

“La situación geográfica de un país respecto del Ecuador y de los océanos y masas continentales, determina la mayor o menor proximidad a centros de poder, áreas de conflicto y grandes rutas de comunicación y su emplazamiento con relación a los vecinos inmediatos define la situación que ocupa en lo que atañe a los posibles enemigos y a los problemas básicos de su seguridad territorial.”⁷⁴

Para Spykman los problemas de seguridad de una nación deben ser considerados en términos geográficos, puesto que “la geografía es el factor fundamental para la política exterior de los estados, porque es la más permanente.”⁷⁵

Es claro que la formulación de un análisis o de una política exterior o interior, implica el uso de la Geopolítica como elemento fundamental para la toma de decisiones, y para la generación de políticas de seguridad nacional.

⁷² Ibidem, p. 29.

⁷³ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, edit. INAP, México 2001, p. 13.

⁷⁴ Spykman Nicholas, *The geography of the peace*, Harcourt, Bruce and Co., Nueva York 1944 p.6.

⁷⁵ Ibidem p. 47

En este sentido Javier Oliva establece que:

“La confección del concepto de seguridad nacional va indiscutiblemente ligada a la Geopolítica, el sistema político, la antropología social y la cultura.”⁷⁶

Por esto la Geopolítica tiene una amplia vinculación con la seguridad nacional, en virtud de que es la Geopolítica la que nos muestra que en cada nación existen características tanto físicas, como geográficas, así como históricas y políticas que deben ser conocidas a fin de preservar el espacio vital de una nación y conocer las debilidades del enemigo cuando se esta en guerra y desarrollar la nación cuando se esta en paz.

1.4.1 Aportaciones del pensamiento geopolítico latinoamericano

En medio de la Guerra Fría el desarrollo del pensamiento geopolítico encontró grandes seguidores en varios países de Latinoamérica, uno de ellos fue el general brasileño Golbery do Couto e Silva, considerado por muchos analistas como el padre de la Geopolítica latinoamericana; él argumentó la necesidad de establecer una distinción entre la “Geopolítica-geográfica” de Whisttlesley, Rommer y Demangeon, y la “Geopolítica-política” de Mackinder, Maham, Spykman y Haushofer.

Los primeros tienen una visión de corte determinista y organicista; y los segundos de acuerdo con el general “siempre propusieron que la Geopolítica fuera consejera de la política, esencialmente un arte, una doctrina, una teoría, y nunca una ciencia.”⁷⁷

El general Golbery definió a la Geopolítica como:

“Un arte, que se afilia a la política y en particular a la estrategia política de seguridad nacional, buscando orientarlas a la luz de la geografía de los espacios políticos organizados y diferenciados por el hombre. Sus fundamentos radican entonces en la geografía política, pero sus propósitos se proyectan dinámicamente para el futuro.”⁷⁸

Esta es la visión de Golbery respecto a la defensa de la Geopolítica clásica, sin embargo deja de lado la orientación y el contenido expansionista de la misma, que en buena medida es fuente de sus numerosas críticas.

Otro de los seguidores del pensamiento geopolítico en Latinoamérica fue el general Joseph Comblin quien expresó que “Toda doctrina de seguridad nacional está integrada dentro de una visión Geopolítica de la sociedad.”⁷⁹ Y para él la Geopolítica “es la ciencia de los proyectos nacionales fundados sobre la geografía, donde la nación es una voluntad de ocupación y dominación del espacio.”⁸⁰

⁷⁶ Oliva Posada J., Seguridad nacional e inseguridad internacional, *Op. Cit.* p.,101

⁷⁷ Véase Cavalla Antonio *op. cit.*, 1979, p. 58.

⁷⁸ Cavalla Rojas Antonio (1977), *op. cit.*, p.56.

⁷⁹ Tapia Valdez, Jorge, *El terrorismo de Estado. La doctrina de seguridad nacional en el cono sur*, edit., Nueva Imagen 1980 p. 116.

⁸⁰ Comblin, Joseph, citado por Buzan, Barry, en *Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional*, Seminario sobre Seguridad Nacional, México, UNAM-FCPyS, 1986 p.25.

Es decir Comblin, visualiza a la Geopolítica “como una síntesis total de todas las ciencias humanas... capaz de proporcionar un programa completo de acción en todas las áreas de la vida social.”⁸¹

Por otro lado el argentino Federico A. Daus afirma que la Geopolítica intenta estudiar las condiciones geográficas del poder de las naciones según su contorno externo y su dinámica en el tiempo.⁸²

Por su parte el analista Volker G. Lehr definió a la Geopolítica como “la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político.”⁸³

En este contexto, podemos observar que la Geopolítica latinoamericana retoma varios elementos de la Geopolítica clásica, para dar justificación ideológica a los regímenes militares que en la década de los sesenta y setenta adoptan la Doctrina de Seguridad Nacional con una carga eminentemente castrense, donde el común denominador es la orientación de ese pensamiento hacia la consecución de la seguridad nacional interna, al combatir al comunismo, enemigo declarado en ese momento por los Estados Unidos y su doctrina anticomunista.

José Luis Piñeyro amplía esta idea:

“El primer elemento recuperado es la concepción del Estado, como un organismo vivo supra individual y supra social con fuerza motriz propia en el terreno doméstico y externo. Segundo, el Estado y la nación son concebidos y presentados como equivalentes y sinónimos. El tercer elemento recuperado de los geopolíticos clásicos por los teóricos de la Seguridad Nacional latinoamericana, es la concepción del Estado como un ente omnívoro, territorialmente hablando. (Y continúa), las relaciones internacionales estatales son de combate constante por los espacios geográficos. Lucha territorial, pero también económica, financiera, política, psicológica, científica y militar.”⁸⁴

En resumen, es claro que la Geopolítica esta directamente ligada a los conceptos viejos y nuevos de la seguridad nacional, por el hecho de establecer los valores y proyectos nacionales, sobre la base del conocimiento geográfico de la nación, al tiempo de intensificar el poder nacional buscando con esto el crecimiento y la sobrevivencia del Estado-nación.

Es decir la seguridad nacional bajo la visión Geopolítica se debe entender en términos del control integral sobre el territorio, y por ello sus características físicas influyen de manera directa en la forma en la cual la seguridad se mantiene, puesto que el poder nacional está determinado en gran medida por la geografía y los recursos naturales.

⁸¹ Comblin, Joseph, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, en Cavalla Rojas Antonio. (Comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, colección lecturas universitarias n.31, 1979 p. 408.

⁸² *Ibidem*, p. 62.

⁸³ Lehr, Volker G, *Conceptualización y problemática de seguridad nacional en el hemisferio occidental*, en cuadernos de Investigación n. 7. , Programa de investigación ENEP-Acatlán, 1988 p.36.

⁸⁴ Piñeyro José Luis, “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión Histórica y teórico-política”, en Sociológica n. 25 *Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina*. UAM-Azcapotzalco, 1994, p.79.

Las recomendaciones políticas emanadas de los estudios geopolíticos y de seguridad nacional toman en cuenta las características económicas, sociales, militares y por supuesto las geográficas para la mejor toma de decisiones, bajo la premisa del interés nacional y de la preservación de la nación; y aunque el estudio y comprensión de la geopolítica ha cambiado, preceptos como los anteriores siguen siendo vigentes.

1.5 La seguridad nacional, como elemento imprescindible de las naciones

La razón principal de la pérdida de un Estado se halla siempre en el olvido... (del arte de la guerra), en tanto que la condición primera para adquirirlo es la de ser experto en él.
Nicolás Maquiavelo

Tratar de definir el concepto de seguridad nacional es una cuestión difícil y compleja, pues de manera natural conlleva diversas situaciones que impiden hacer una definición de corte universal; de hecho tratar de dar una definición en este sentido resulta ser una tarea bastante difícil y al mismo tiempo arriesgada, pues existen situaciones tanto de historia, como de cultura, e ideología; así como razones subjetivas, es decir, las apreciaciones de los estudiosos del tema; como objetivas, esto es las realidades específicas de cada Estado-nación, que impedirían realizar una definición de tipo universal.

En forma literal por seguridad nacional entendemos la seguridad de la nación; sin embargo, en algunos países la historia nos muestra que la orientación del concepto se destina a la protección del Estado (gobierno), más que a la protección de la nación en su conjunto.

A este respecto Volker G. Leer, de manera muy atinada menciona que:

“La combinación de seguridad con nación puede inducir a errores, puesto que seguridad nacional se refiere más bien a la seguridad de Estados y no necesariamente de naciones. Además si el Estado, sobre todo, sí se le identifica con gobierno, (y) se encuentra en peligro, no está amenazada forzosamente la nación.”⁸⁵

Etimológicamente la palabra seguridad proviene del latín *securitas*, la cual se deriva del adjetivo *securus*, es decir **se**, que significa sin y **cura** que significa cuidado; y cuyo significado general sería sin temor o despreocupado. En éste sentido seguro es, “sin o exento de peligro”.

Por otro lado en el diccionario de la Real Academia Española se define a la seguridad nacional como “nación que se encuentra libre de todo peligro.”⁸⁶ Sin embargo, de esta definición, pese a que solo se limita a mostrar la ausencia del peligro, podemos inferir

⁸⁵ Lehr Volker G., *op. cit.*, pp.17 y 18.

⁸⁶ Diccionario de la Real Academia Española T. II, edit., en Madrid 1990.p. 145

que la seguridad nacional se encarga del resguardo o cuidado de la nación en su conjunto.

En este sentido se puede afirmar que el concepto de seguridad nacional en su forma tradicional (misma que prevaleció en diversos países latinoamericanos, incluyendo el nuestro), se inclina a la protección y salvaguarda del Estado (gobierno), del sistema político y económico, así como de sus instituciones por él implantadas; sin que esto implique necesariamente la salvaguarda de la nación en su conjunto, dejando de lado dos componentes básicos del Estado, el territorio y su población y abocándose únicamente a la figura del gobierno.

Históricamente encontramos que el concepto de seguridad nacional surgió como tal, por primera vez en “Estados Unidos de América en la segunda guerra mundial... y cayó en desuso después de la guerra de Vietnam. Durante la década de los años setenta..., algunos investigadores estadounidenses trataron de reformar el concepto, ampliando la definición, de manera que incluyera aspectos económicos y sociales.”⁸⁷

Esto último derivado de hacer frente a las posturas estrictamente militares y al hecho de tratar de incidir en los campos de la seguridad nacional con nuevos temas que académicos e investigadores habían desarrollado sobre bases teórico metodológicas lo suficientemente sustentadas, a fin de dar una continuidad histórica y temática de los diferentes temas de la seguridad nacional.

El tránsito histórico que el concepto de seguridad nacional ha tenido lo podemos observar claramente, cuando analizamos los planteamientos que desde la década de los cuarenta en el siglo pasado encontramos.

Walter Lipman define por primera vez en 1943 el concepto de seguridad nacional de la siguiente manera: “Una nación está segura, cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra, y cuando puede recurrir a ella para defenderlos en caso de amenaza.”⁸⁸

Es claro que el concepto bajo este enfoque solo contemplaba los aspectos netamente militares y bélicos para conceptualizar la seguridad nacional; situación que podemos entender por el clima de guerra que prevalecía en ese momento.

De manera muy similar define la seguridad nacional, Hans Morgenthau quien fuera uno de los principales representantes de la escuela realista, al establecer que:

“Una nación esta segura, cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada para defenderlos por medio de la guerra.”⁸⁹

⁸⁷ Cathryn, L. Thorup, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventas”, en Aguayo Quezada y Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, edit., Siglo Veintiuno, México, 1990, p.97.

⁸⁸ Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 9. 1968 *op. cit.*, p.256.

⁸⁹ Véase Richard R. Rockwell y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en, *En busca de la seguridad perdida*, Aguayo Quesada Sergio (comp), edit. Siglo XXI, México 1990, p.43.

Los primeros estudios de seguridad nacional, derivados de diversos trabajos académicos, posteriores a 1945, en su mayoría versaron sobre dos temas: conflicto y cooperación, situación que se extendió durante prácticamente toda la Guerra Fría y en específico hasta la década de los ochenta, donde nuevos elementos y actores se fueron incorporando en los estudios de seguridad nacional.

Los estudios pertenecientes a la primera categoría (conflicto), parten, por lo general de la opinión de que la seguridad nacional exige sobre todo un fortalecimiento del poder nacional en situaciones de conflicto, es decir que la política de seguridad nacional debe basarse en la suposición de que una nación sólo puede estar segura si fortalece su propio poder a expensas de otra u otras naciones, los principales exponentes de esta escuela son: H. Kissinger, G. Kenan y H. Laswell.

Por el contrario, los trabajos pertenecientes a la segunda categoría (cooperación) insisten en que es necesario reducir el poder nacional y acentuar los esfuerzos por incrementar la cooperación internacional, en búsqueda de mejores canales de comunicación y acuerdos de paz, los principales exponentes son: Osgood, Kelman y Myrdal.

Este planteamiento sostiene que la política de seguridad nacional debe basarse en el hecho de que la seguridad de una nación aumentará si aumenta la seguridad de todas las naciones, pero en los años cincuenta John Hertz plantea lo que él denomina como un dilema de la seguridad y lo muestra como:

“Una noción estructural en la cual los intentos por ayudarse así mismos (se derivan), de los Estados en la búsqueda de sus propias necesidades de seguridad, (y tienden) a despertar la inseguridad para otros, en la medida que cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de las otras como amenazadoras.”⁹⁰

Por otro lado estos primeros estudios de seguridad nacional, tendían a centrarse en los problemas estrictamente militares, como consecuencia de la concepción de la seguridad nacional prevaleciente en ese momento, y como algo estrechamente relacionado a los asuntos castrenses, pues debemos recordar que el término seguridad nacional surge en plena segunda guerra mundial y es fortalecido después de la guerra, como una de las mejores medidas disuasivas y de prevención.

Los temas que más se trataron, fueron los relacionados a la estrategia, la táctica, el armamento y la logística, es decir se buscaba incrementar la seguridad nacional, a través de la aplicación del poder militar. Sin embargo, existen dos categorías más de estudio, que desde siempre han estado vinculadas a los problemas de seguridad nacional, pero que en esos años no fueron muy atendidas, la economía y la política.

En lo económico, las guerras mundiales han puesto claramente de manifiesto que el potencial industrial y los recursos económicos de una nación son la base de su

⁹⁰ En Buzan Barry, en “Evolución Conceptual...” op. Cit. p. 25.

capacidad y poder para emprender una guerra, es decir el poder nacional aplicado al ámbito económico.

En lo que se refiere a la política, es de vital importancia la cooperación de las instituciones y los poderes de gobierno para el fortalecimiento de la seguridad nacional moderna; esto es el incremento del poder nacional en su ámbito político.

Dada la importancia operativa de estos dos aspectos, establecemos que es aquí, donde se encuentren los mayores puntos de oposición entre los intereses militares, estratégicos y el proceso gubernativo; donde las visiones encontradas han llegado a generar situaciones, tanto de distanciamiento, como de imposición y esta situación se ve reflejada más fácilmente en cualquier país latinoamericano que haya tenido regímenes militares, puesto que las cuestiones vinculadas a lo económico tienen que ver con el dinero destinado a los asuntos vinculados a la política y estas tienen que ver con el poder.

Es por esto que una política de seguridad nacional debe ser integradora, y tener como esencia ser una política de Estado y no del gobierno en turno, ya que si solo se cubren los intereses del grupo en el poder, bajo el argumento de la seguridad nacional se corre el riesgo de caer en un sin fin de abusos de poder y vejaciones a la ciudadanía, tal y como sucedió en nuestro país en el periodo de la llamada guerra sucia.

Por su parte, Guillermo Garduño establece, que el concepto de seguridad nacional es resultado de un discurso ideológico, que se sustenta en premisas compartidas, a diferencia del discurso científico, y en donde una categoría de naturaleza militar reclama el análisis en torno a dos dimensiones: el de las condiciones de producción del discurso y el de su recepción, la cual al inicio de la Guerra Fría ofreció variantes significativas en un sentido y otras muy diferentes al término de ésta.⁹¹

Para el primer caso (la producción del discurso) dice Garduño, por seguridad nacional se entiende un discurso producido por la esfera del poder estadounidense, contra su rival político e ideológico que era la URSS, situación que recae al plano de la confrontación, que va desde los modos de vida hasta la descalificación definitiva del oponente, “lo que significa que el ejercicio del poder reclama de la ideología, como sistema de representación de la realidad.”⁹²

Esto es la utilización de la ideología con el fin de representar lo que es la seguridad nacional y que para este caso podríamos decir que es el resultado de una carga de valores ideológicos.

Para los países receptores del discurso, el problema fue distinto, ya que en el marco de la Guerra Fría:

⁹¹ Garduño Valero Guillermo J. R. “Epistemología y semántica de la seguridad nacional”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, María Cristina Rosas (coord.), edit. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales SUA, Embajada de Canadá en México, México 2004 p. 66.

⁹² *Ibidem*, p. 66

“El concepto ofrecía un tono dramático y es la defensa de un sistema oligárquico militar que se da como respuesta frente a demandas sociales crecientes y nuevos actores que buscan penetrar al campo de lo político, por lo que deriva en la represión como respuesta sistémica y la identificación del concepto de seguridad nacional entendida como equivalente de razón de Estado.”⁹³

Es decir con este planteamiento Garduño muestra que el concepto de seguridad nacional no es una idea ambigua, sino histórica, ya que es el contexto el que le da el contenido y bajo esta idea el discurso asume significados diferentes en los países hegemónicos que producen originalmente el discurso de aquellos Estados que son receptores y por tanto adaptadores de los conceptos a su circunstancia y composición histórica particular.

Es por esto que hablar de una definición o concepto amplio, general o universal de la seguridad nacional, es una tarea de naturaleza compleja; en este sentido Lorenzo Meyer señala que:

“Pocas veces, si es que alguna estos instrumentos básicos en la construcción teórica y en la investigación, son los precisos como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La seguridad nacional es un ejemplo paradigmático. Por un lado se trata de un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro, es un fenómeno de manejo difícil porque no hay, ni remotamente un acuerdo sobre su definición y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es solamente teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.”⁹⁴

Aquí debemos destacar que los intereses de cada nación están dados por la cultura, la ideología y los valores que históricamente se han desarrollado, los cuales al verse amenazados deben ser defendidos. Así mismo el valor de la seguridad resulta a su vez inversamente proporcional al del riesgo, de forma que a mayor seguridad menor riesgo y viceversa.⁹⁵

Es decir se presentan tres parámetros fundamentales que nos permiten fijar esa noción de seguridad que buscamos:

“La determinación precisa y concreta de la gente hostil o amenaza, la definición de los bienes a proteger y la elección del grado de cobertura deseable. Fijados estos parámetros es posible formular el grado de seguridad a alcanzar y que lleva aparejado el riesgo que se asume.”⁹⁶

⁹³ *Ibíd.*, p.66

⁹⁴ Meyer Lorenzo en Aguayo Quezada Sergio y Bruce Michael (comp.), *En Busca de la Seguridad Perdida*, edit.. Siglo XXI, México 1990 p.11.

⁹⁵ Quero Rodiles Felipe *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. edit. Ediciones del Ejército, Servicio de publicaciones del E. M. E., Madrid 1989, p.26 y 27.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 27

En este sentido la determinación de la amenaza es condición indispensable para centrar el problema; por tanto es necesario plantear de manera clara y precisa la hipótesis o las hipótesis que pueden representar una amenaza.

En lo que se refiere a los bienes a proteger cabe señalar que es necesaria una prudente y seria selección. Es evidente la imposibilidad de salvaguardarlo todo y en mayor medida aquellas obras, proyectos y patrimonios muy extensos y complejos, por lo que hay que reducir esos bienes a proteger a los esenciales.

La elección del grado de cobertura a alcanzar, es fundamental puesto que sea cual sea la amenaza sobre el bien o sobre la nación en general es susceptible de protección, según una muy amplia gama de niveles de cobertura, pero "la trascendencia de esos bienes, las características de la amenaza y, sobre todo, la voluntad de llevar adelante la obra emprendida es lo que hace surgir la demanda de un determinado nivel de salvaguardia."⁹⁷

De los tres parámetros mencionados se desprende el grado de seguridad que se pretende alcanzar y resultara tan duradero como permanezcan los factores y elementos que en ella intervienen.

Por tanto se puede inferir que el campo de estudio y acción de la seguridad nacional, abarca todo el proceso que se adopta para la toma de decisiones y que guía el comportamiento de una nación.

Asimismo, podemos afirmar que la seguridad nacional se aboca al estudio del cómo las naciones adoptan las decisiones, las políticas y las acciones destinadas a desarrollar y proteger al máximo sus valores, objetivos, intereses y poder, de las amenazas procedentes del exterior y del interior.

Sin embargo pese a tener ubicados los planteamientos antes expuestos, se llega a caer en error, que se vuelve recurrente, pues se generalizan los problemas y se simplifican sus soluciones, para aplicar una sola fórmula de seguridad para todas ellas; y es que los bienes a proteger son tan diversos, los riesgos que afectan a cada uno resultan tan diferentes y el nivel de cobertura tan distinto para cada campo y área de estudio que nunca se alcanzaría una fórmula única.

Dentro de este orden de ideas es necesario considerar que otras vertientes de análisis como los estudios sobre política exterior, se basan únicamente en el concepto de "interés nacional", lo cual limita sus posibilidades de análisis, dado que el interés nacional en muchas ocasiones no está claramente definido.

Esta situación no ocurre con el concepto de seguridad nacional el cual tiene varias ventajas sobre el de política exterior y sobre el de Defensa Nacional, la más importante es que hace hincapié en las actividades internas y externas de los Estados, al reconocer explícitamente que el comportamiento exterior es una parte integrante del modelo del comportamiento del sistema nacional.

⁹⁷ Ibid. P.28.

Así pues, la seguridad nacional evita la engañosa separación entre política interior y política exterior, marcada por el estudio tradicional de ésta última, y las asocia al considerarlas como destinadas a proteger los mismos valores y, en última instancia, a mantener el sistema nacional e incluso el internacional.

Por lo que en este sentido resulta claro que Defensa Nacional y política exterior, son conceptos diferentes al de seguridad nacional pero estrechamente vinculados, por lo cual podemos establecer que el concepto de seguridad nacional actúa como integrador, pero respetando el campo de acción de cada uno de estos.

Por otro lado al utilizar las ciencias del comportamiento humano y la tecnología la seguridad nacional se fortalece a través del ámbito político. Esto se logra con instrumentos metodológicos precisos; de tal suerte que actualmente en los estudios de seguridad nacional se aplican técnicas de la ciencia social moderna, tales como: la teoría de juegos, la simulación, la teoría de la información, el análisis de insumos producto, análisis de contenido, análisis de texto, y el análisis de sistemas, entre otros.

También se han utilizado conceptos de otras ciencias, tales como la economía, la psicología, la biología, la sociología, la ciencia política y la antropología para clasificar y definir cuestiones o asuntos de seguridad nacional.

De tal suerte que la seguridad nacional no sólo da aportaciones como campo de estudio, sino que de ahí surgen las recomendaciones para la toma de decisiones. En este sentido los estrategas y analistas civiles, procedentes en su mayoría de la vida académica, se han beneficiado del contacto con los militares, ya que se ha obtenido una mayor precisión y una formulación más exacta de los problemas de seguridad nacional.

Los militares también se han visto favorecidos debido a que se dio una apertura más amplia en temas que regularmente no se trataban, o que si se hacía era única y exclusivamente bajo la óptica militar, cuestión que ya quedo rebasada, pues ahora reciben cursos de ciencia política, sociología, economía etcétera, a fin de obtener una visión diferente de su entorno.

Con la combinación de ciencia y política generan una amplia gama de aspectos de investigación, enriqueciéndose no sólo la sociedad civil sino también el ejército y los políticos encargados del manejo del Estado.

Es importante destacar que la evolución del concepto de seguridad nacional ha estado en función de los acontecimientos y necesidades que cada Estado presenta, al tiempo que los acelerados cambios tecnológicos, el fenómeno de la globalización y el nuevo orden mundial han modificado sustancialmente el concepto de seguridad nacional, sobre todo en los últimos años.

En este sentido hay quienes consideran que hay "seguridades de orden menor", que dadas sus características están muy distantes de cualquier dimensión trascendente para la vida de la nación y por tanto no deben ser tocadas como temas de seguridad nacional; situación esta ultima, que cambia radicalmente cuando lo que esta en juego es la

identidad y la supervivencia nacional y esto es lo que caracteriza que se hable de seguridad nacional.

Al punto que hoy en día encontramos (como ya se menciono), problemas de seguridad nacional no solo de tipo militar, sino en asuntos no militares como son los ecológicos, los asuntos de migración, los energéticos, etcétera y en los no convencionales tales como el crimen organizado, el terrorismo y el contrabando entre otros.

Esta postura de la reconceptualización del término de seguridad nacional, que se ha venido dando en la última década choca con los defensores de la visión clásica de la misma, pues unos y otros argumentan en su favor, sin que hasta el momento haya una postura unificadora.

De hecho existe una gran discusión en torno a las formas de concebir la seguridad nacional, las cuales describe Martha Bárcena Coqui de una manera muy clara y acertada, al establecer que existen tres grandes vertientes para abordar el tema:⁹⁸

1. La de los tradicionalistas, quienes sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad deben mantenerse en el terreno de lo militar y, acaso, en lo político.
2. La de los ampliacionistas, quienes plantean que las nuevas políticas de seguridad deben incluir los ámbitos, militar, político, social económico y medioambiental, además de no restringirse al ámbito estatal.
3. La de los críticos, quienes señalan que los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas se sustentan en el principio de la seguridad como una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. Para la corriente crítica la seguridad es fundamentalmente una construcción social.

Los que abogan por la imperiosa necesidad de replantear el término, argumentan cuestiones como la incapacidad de la visión clásica para explicar problemas de seguridad nacional de naturaleza o enfoque distinto al militar.

Mientras que los defensores de la postura clásica argumentan que al ampliar los asuntos que pudieran ser enmarcados como de seguridad nacional se corre el riesgo de incluir a muchos que no lo son, al tiempo de hacer una seguritizedad de la vida nacional, en la que todo sea considerado asunto de seguridad nacional.

A este respecto Gene Sharp plantea que:

“Una mejor solución sería limitar considerablemente el significado de seguridad nacional e incluir otros principios y objetivos de gran importancia como: justicia social, democracia, progreso y desarrollo más humano, dentro de otros conceptos más amplios como “prioridad nacional”, “objetivo nacional”, o “principios nacionales”, de esta manera, la

⁹⁸ Bárcena Coqui Martha, “El sistema de seguridad colectiva de la ONU”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, febrero de 2002, p. 68., Otros autores que manejan este tipo de teorías son Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde en *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Columbia University Press 1998.

seguridad nacional sería un concepto más. Al limitar su definición, cada uno de estos conceptos tendría un peso similar y en vez de reducir su importancia en la práctica, los haría más significativos e impediría que fuesen relegados a un rango inferior dentro de la escala de seguridad nacional.”⁹⁹

Sin embargo esta es solo una postura ante un debate que aun no encuentra consenso generalizado y que bien pudiera ser una salida fácil ante un problema complejo, puesto que si bien es cierto que ampliar de una manera desmedida una agenda de seguridad nacional es riesgoso, limitarla a asuntos castrenses tampoco es la solución; situación por la cual, como se menciona al inicio de este trabajo optamos por tomar el enfoque ampliacionista, pero con sus respectivas reservas, pues aun cuando la seguridad nacional es un concepto altamente dinámico e incluyente, el priorizar es fundamental para evitar caer en una especie de paranoia de seguridad, donde sin fundamentos claros ni precisos se tomen asuntos que no son de seguridad nacional.

Reconocemos que la postura clásica en todo momento es vigente para una nación, pero los asuntos no militares pueden oscilar entre ser o no asuntos de seguridad nacional, dependiendo del grado de amenaza y riesgo que presenten o de sus posibilidades reales de afectar a la nación.

En este sentido contemplar las características (políticas, económicas, sociales, culturales, demográficas y por supuesto geográficas, entre otras), de cada nación genera diversas situaciones que para un Estado pueden o no presentar riesgos a su seguridad.

De esta manera, consideramos que la forma más practica y sencilla para describir cuando un asunto se convierte en cuestión de seguridad nacional, esta en el hecho de asignarle la prioridad más alta en los quehaceres y preocupaciones de la nación; es decir un asunto de seguridad nacional por su propia naturaleza debe recibir la más alta prioridad y atención; situación que obliga a los Estados a destinar suficientes recursos humanos, tecnológicos y por supuesto financieros a fin de prevenir y combatir situaciones que dañen o afecten la seguridad de la nación.

Por otra parte es importante mencionar que bajo este enfoque la noción de seguridad nacional en todo momento requiere de la protección de los intereses nacionales por medio del poder nacional; situación que nos lleva al punto del realismo político y la seguridad nacional.

En donde de acuerdo con Agustín Maciel Padilla el realismo político se basa en seis principios fundamentales, mismos que se acoplan y van de la mano del concepto de seguridad nacional:¹⁰⁰

1. La política, como la sociedad, esta gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana. La realidad política por consiguiente debe

⁹⁹ Gene Sharp, “En torno a la definición de seguridad nacional”, en, *En Busca de la seguridad perdida*, edit. Siglo XXI, México 1990, p. 92.

¹⁰⁰ Maciel Padilla Agustín, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, edit. Cuadernos del Centro el Colegio de San Luis, San Luis Potosí México, 2002 p. 16 y 17. En este mismo trabajo se puede encontrar un interesante análisis sobre el concepto de seguridad nacional y su desarrollo en nuestro país.

- enfocarse de manera racional, para encontrar los significados de las políticas exteriores.
2. La guía principal en el panorama de las relaciones internacionales es el concepto de interés definido en términos de poder.
 3. El concepto de interés es una categoría objetiva, universalmente válida, pero no cuenta con un significado fijo para siempre. El interés depende del contexto en el cual se formula la política exterior.
 4. La acción política tiene un significado moral. Sin embargo, los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados en su forma abstracta y universal. No puede haber moralidad política sin prudencia, esto es sin consideración de las consecuencias políticas de una nación aparentemente moral.
 5. No existe identificación entre las aspiraciones morales de una nación y las leyes morales de una nación y las leyes morales que gobiernan el universo. Esto refuerza la idea del interés como una protección contra los excesos morales de acciones políticas innecesarias.
 6. La diferencia, entonces entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento, es real y es profunda. Una distinción importante es que el realismo mantiene la autonomía de la esfera política vis a vis otras esferas.

Es decir considerar la idea de replantear la seguridad nacional necesariamente implica considerar el realismo político, puesto que este es el modelo que mejor explica el ser y no el como debe ser de la política y por tanto de la seguridad nacional.

Por su parte Leonardo Curzio establece que para el caso mexicano:

“Reformular la idea de seguridad nacional sobre nuevos fundamentos supondría que el modelo tradicional diera paso a un nuevo concepto, o tal vez una idea de contornos no totalmente definidos, pero socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora. Es decir conseguir que la idea deje de asociarse automáticamente a una concepción represiva y por lo tanto ser susceptible de convertirse en un “paraguas” que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese. Finalmente lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiera emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional.”¹⁰¹

Desde el surgimiento del hombre y aun más cuando empezó a tener dominio sobre la naturaleza y con la creación de comunidades políticas tales como los clanes, la rivalidad y el enfrentamiento ha sido la constante a lo largo de la historia, situación que deriva en el surgimiento de naciones e imperios, creación de fronteras y el surgimiento de nuevas naciones.

Es este dinamismo de inestabilidad el que confiere a cada nación en cada momento histórico un sentido de riesgo muy real, situación que de manera natural genera la búsqueda de la supervivencia y la perspectiva de futuro, misma que se extiende a las delicadas preocupaciones nacionales.

¹⁰¹ Curzio Leonardo, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, RAP, 98, edit. INAP., México 1998.

Es decir, bajo este orden de ideas podemos concebir a la seguridad nacional como el elemento garante de la soberanía, de su identidad nacional y de su supervivencia, así como de su independencia y de su integridad generador de toma de decisiones y por tanto elemento imprescindible para cualquier nación.

Así mismo la seguridad nacional pasa por el orden político de un Estado, situación que puede llegar a modificar los enfoques con los que son tratados los asuntos, de ahí que Buzan establezca que es “un concepto intensamente político”.¹⁰² Esto es que la seguridad nacional conlleva y contempla el estudio del poder, del Estado y de todo lo que a este compete, donde de manera natural están inmersos sus valores, objetivos e intereses.

Como ya se analizó líneas arriba, los estudios sobre política exterior, se basan en el concepto de interés nacional situación que el concepto de seguridad nacional supera pues, tiene varias ventajas sobre el de política exterior; la más importante es que considera las actividades internas y externas de los Estados, pues reconoce ampliamente que el comportamiento exterior solo es una parte integrante del modelo del sistema político nacional.

Así se evita la engañosa separación que algunos analistas realizan entre política interior y política exterior, marcada principalmente por el estudio tradicional de ésta última, y las vincula al considerarlas como destinadas a proteger los mismos valores y objetivos nacionales, en aras de preservar la seguridad nacional.

En este sentido planteamos que para el establecimiento de un concepto amplio de seguridad nacional deben ser considerados los factores políticos, económicos, sociales, culturales, militares y geográficos de cada nación en específico, puesto que cada una cuenta con intereses y características únicas que solo pueden ser atendidas y observadas bajo los enfoques históricos particulares de cada Estado, lo que de alguna manera genera ciertos problemas al momento de intentar reconceptualizar el concepto de seguridad nacional.

A este respecto Martín Hernández Bastar expone lo siguiente:

“Finalmente, todavía no hay un consenso sobre los problemas básicos entre quienes intentan reconceptualizar el término de seguridad nacional, debido entre otras causas, a que se advierte el peligro de que ampliar los límites de la definición, llevaría a cometer el error de incluir como problemas de seguridad a muchos que no lo son; y con ellos confundir y dificultar las tareas en la materia. Así el desarrollo de los conceptos: seguridad nacional y seguridad internacional, dependen de las diferentes funciones y enfoques que se les quiera dar.”¹⁰³

Los nuevos conceptos de seguridad nacional no solo consideran los enfoques clásicos de la misma sino que claramente se puede ver una reconceptualización que se ha

¹⁰² Buzan B. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991 p.12.

¹⁰³ Hernández Bastar Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México, una propuesta de agenda institucional*, edit. Instituto Nacional de Administración Pública INAP, México 2001 p. 6.

venido dando y que ahora incluye el nuevo campo de estudio de la seguridad nacional, sin dejar de lado su razón de ser que esta dada sobre la base de la preservación, supervivencia y mantenimiento del Estado-nación.

Así por ejemplo para Luis Herrera Lasso, la seguridad nacional sea:

“El conjunto de condiciones, políticas, económicas, militares, sociales y culturales; necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”¹⁰⁴

Pero también por seguridad nacional podemos entender lo que Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil plantea en el sentido de que es:

“El estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia mas altos niveles de prosperidad.”¹⁰⁵

Por su parte el Almirante Mario Santos Caamal define a la seguridad nacional como:

“La suma de un conjunto de sistemas donde el sistema nacional de planeamiento es el encargado de organizar todos los recursos, habilidades y vulnerabilidades del Estado para poder interactuar en el sistema mundial con ventajas competitivas efectivas.”¹⁰⁶

Santos Caamal establece que la seguridad nacional tiene como actor estratégico al Estado y que para cumplir con sus funciones y garantizar su supervivencia ha conformado un sistema nacional de planeamiento para relacionarse con su entorno que es el sistema mundial.

De ahí que para él, el ámbito internacional de la seguridad nacional sea:

“La condición que permite la conducción de los fenómenos que se derivan de la relación entre los Estados y los demás actores estratégicos en el campo internacional, así como la solución a las demandas, necesidades y problemas de la sociedad nacional.”¹⁰⁷

¹⁰⁴ Herrera- Lasso y G. González “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en Aguayo Quezada Sergio y Bagley Bruce, (comps) *En Busca de la seguridad. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo XXI, México 1990 p. 391.

¹⁰⁵ Citado por Quero Rodiles Felipe en *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. edit. Ediciones del Ejército, Servicio de publicaciones del E. M. E., Madrid 1989, p.36 definición dada por el Teniente Coronel D. Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil, Director del Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional – CESEDEN-, en el discurso de clausura del XI Curso Académico, en julio de 1975.

¹⁰⁶ Santos Caamal, Mario, “Criterios Generales para la Formulación de un Concepto de Seguridad Nacional” En *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global, la cooperación interamericana y la Guerra Preventiva*. María Cristina Rosas (coord.) edit. UNAM, Embajada de Canadá en México, Méx. 2004 p. 55.

¹⁰⁷ *Ibid.*,p. 59

Pero por seguridad nacional también podemos entender lo que el General Gerardo Clemente Vega García, actual Secretario de la Defensa Nacional de nuestro país plantea, pues él establece que la seguridad nacional debe ser vista como:

“La condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales.”¹⁰⁸

Así mismo considera que:

“El planeo de la seguridad es el elemento de mayor importancia porque es donde se toman en consideración los planteamientos y juicios de un sistema de seguridad nacional y sus cuatro subsistemas: subsistema jurídico conceptual, subsistema político de seguridad nacional doctrinario, subsistema estrategia de seguridad nacional y subsistema orgánico de seguridad nacional.”¹⁰⁹

En este mismo libro el General Vega establece las bases para la formulación del concepto estratégico de seguridad nacional, mismas que están integradas por:

- Los objetivos nacionales permanentes, las bases legales de la constitución.
- El diagnóstico o evaluación de la problemática nacional.
- La política de seguridad, la información de inteligencia.
- Los antagonismos.

Por su parte Agustín Maciel aunque no da una definición de la seguridad nacional como tal, si establece que:

“Para avanzar en su desarrollo, es necesario especificar las dimensiones de la seguridad y en todo caso, verificar que un riesgo en realidad afecte la esfera de los político, de las relaciones de poder para aspirar al estatuto de problema de seguridad nacional.”¹¹⁰

Como se puede observar existen un importante número de definiciones y conceptualizaciones acerca de lo que es la seguridad nacional, situación que nos impulsa a hacer una humilde aportación sobre lo que consideramos es la seguridad nacional, sobre la base que es un concepto político administrativo y que al igual que el Estado o la nación no están completamente dados o acabados, sino que son algo que se construye día con día:

La seguridad nacional son todas aquellas acciones de la más alta prioridad, que el Estado y sus instituciones realizan en aras de preservar, defender, desarrollar y mantener la soberanía, la integridad del territorio, sus intereses nacionales y su modelo político

¹⁰⁸ Vega García Gerardo Seguridad Nacional, *Concepto Organización y Método*, edit. Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), México 1988 p. 78. Es importante destacar que el General Vega García en este libro hace importantes aportaciones al estudio de la seguridad nacional y que en su mayoría son teorías propias del autor, lo cual le da mayor peso al documento; por otro lado destacan las 52 definiciones que expone de diferentes autores, leyes y países, situación que nos da idea de la complejidad del concepto, dadas sus diversas interpretaciones ideológicas, jurídicas y políticas en cada país.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 314 y 315

¹¹⁰ Maciel Padilla Agustín, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, edit. El Colegio de San Luis, México, San Luis Potosí, 2002 p. 76.

económico financiero, de cualquier acción interna o externa que afecte o intervenga con los objetivos de la nación, su desarrollo y su población.

La conceptualización de la seguridad nacional hoy en día atraviesa por un proceso de transición que requiere de considerar nuevos enfoques y un nuevo planteamiento teórico metodológico acorde con el nuevo orden mundial su política y su economía así como de los factores geopolíticos prevaletentes, a fin de generar nuevos planteamientos sobre los riesgos del mundo globalizado.

Este breve acercamiento al concepto de seguridad nacional, nos da los referentes para entender mejor los diversos temas que a lo largo de este trabajo abordamos, pues el tratar de establecer los nuevos desafíos de la seguridad nacional viene de la mano con el establecimiento y formulación de un concepto claro, amplio, flexible e incluyente, que considere los factores multidimensionales sobre los cuales opera el nuevo orden mundial.

Capítulo 2

La seguridad nacional en el siglo XX

2 La seguridad nacional en el siglo XX

No admitimos los fundamentos doctrinarios de la Guerra Fría ni nos dejamos caer en sofismas elementales. Sabemos que en estas cruzadas los débiles acaban sustentando siempre a costa de su evolución, el incesante crecimiento de los más poderosos.

Miguel de la Madrid Hurtado

La seguridad nacional en el siglo XX básicamente opero en el esquema de la Guerra Fría, donde la confrontación Este-Oeste entre los Estados Unidos y la URSS genero que se mantuviera una carrera armamentista, misma que al parecer fue uno de los factores que generaron la caída de la Unión Soviética a inicios de la década de los noventa, pues el excesivo gasto armamentístico que mantuvieron durante muchos años genero que se desatendieran otros sectores estratégicos del país como fue su propia economía.

Así mismo sabemos que la estrategia estadounidense en ese tiempo, principalmente se baso en la política de contención de lo que ellos llamaron la expansión del comunismo, situación que genero que los Estados Unidos impulsaran una serie de tratados y acuerdos de tipo militar con varias naciones Latinoamericanas y de otros países, a fin de frenar la ideología comunista.

Esta situación genero que en varios países de América Latina se desarrollaran enfoques militaristas doctrinarios mismos que llevaron a la generación de Doctrinas de Seguridad Nacional, impuestas por los militares que tomaron el poder generalmente mediante golpes de Estado y que habían sido capacitados en Escuelas Militares de los Estados Unidos; lo cual a todas luces refleja que el enfoque de las Doctrinas de Seguridad Nacional era netamente estadounidense.

Ahora bien para el caso específico de nuestro país, encontramos que el concepto de seguridad nacional en el siglo XX, por un lado obedeció al modelo presidencialista autoritario, donde históricamente quien definía los asuntos de seguridad nacional era el presidente en turno, lo cual genero que se tuviera un alejamiento por parte de todo el aparato institucional y sus burocracias, hacia la búsqueda y entendimiento de los temas y asuntos reales de seguridad nacional; quedando ésta reducida a ubicar los asuntos de seguridad nacional como todos aquellos que afectaran al gobierno en turno.

En este sentido, solo hasta inicios de los años setenta se empieza a utilizar el concepto en los documentos oficiales y solo hasta los años ochenta se amplia un poco el debate para quedar plasmado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y en todos los subsiguientes Planes Nacionales de Desarrollo.

También es importante señalar que la seguridad nacional de nuestro país ha respondido más a múltiples presiones de los Estados Unidos que a verdaderos estudios y análisis generados al interior de algún centro estratégico y que han sido más de análisis coyunturales que análisis históricos perfectamente sistematizados, que contemplen los verdaderos problemas y necesidades de nuestra nación.

2.1 Estados Unidos y su política de contención

Es claro que el principal elemento de cualquier política de Estados Unidos, debe ser el de una contención de largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas.
George F. Kennan

Estados Unidos es quizá la nación más pragmática en materia política, situación que los coloca en medio de un debate que llega a incrustarse en el ámbito de lo ético, lo moral o lo políticamente correcto.

Esta situación se ha presentado prácticamente a todo lo largo de su historia, lo que invariablemente ha puesto a esa nación en el punto central de muchos y muy diversos análisis de su cultura, su economía, su sociedad y por su puesto su forma de hacer y ver la política.

Es importante mencionar que no se puede entender y conocer a los Estados Unidos si no se conocen las ideas de los fundadores de esa nación y su sistema político, y es que Estados Unidos es la suma de muchas particularidades tales como:

Ser una sociedad moderna sin pasados feudales, construida bajo la idea política liberal, con un régimen económico del mismo tipo, que en su nacimiento estuvo lejos de los centros de poder, situación que le permitió regular su participación e intervención en el escenario internacional hasta muy avanzado el siglo XIX, misma que en el siglo XX sería su gran característica, puesto que no hay un solo incidente de gran envergadura en el que los Estados Unidos no hayan intervenido.

Con el término de la Segunda Guerra Mundial el escenario internacional cambió totalmente, puesto que los paradigmas tradicionales habían sido rotos y nuevas formas de pensar habían surgido.

Entre los nuevos paradigmas que surgieron de la gran guerra indudablemente está el que modifica la visión del concepto de seguridad, que hasta este momento pocos conocían como seguridad nacional, en virtud de que había sido diseñado prácticamente en medio de la segunda guerra mundial, recordemos que el primero que la utilizó fue Walter Lipman quien estableció que “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando puede recurrir a esta para defenderlos en caso de amenaza”¹¹¹ y es un concepto eminentemente militar.

De hecho el aislacionismo de la política de defensa del gobierno norteamericano consideraba que su posición geográfica en el mundo constituía una defensa natural contra los posibles agresores.

En este sentido la política de no-interferencia que operó durante el mandato del presidente Woodrow Wilson de alguna manera significaba el cese de la influencia estadounidense en la política europea.

¹¹¹Véase Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 9. 1968 op. cit., p.256.

Pero esta no-interferencia tendría una vida muy corta, pues por un lado el poder económico y militar de los Estados Unidos seguía creciendo y por el otro empezó a darse un favoritismo y apoyo incondicional hacia Inglaterra, situaciones que aunadas al también incipiente crecimiento ideológico de la URSS, generaron que la confrontación entre Estados Unidos y la URSS se desarrollara rápidamente.

Se temía que el “virus” del socialismo, o éste en su forma más extrema, es decir el comunismo reemplazara el modelo capitalista mientras que las economías se debilitaban tras la devastación de la segunda guerra mundial.

De ahí que la política de los Estados Unidos se dividiera en dos aspectos fundamentales:

- La primera división fue derramar el suficiente capital a las naciones occidentales para asegurar un modelo capitalista viable, y para demostrar la uniformidad del proyecto, usando la fuerza como en el caso de Grecia, quien recibió el ataque de Estados Unidos y de Inglaterra, para destruir el movimiento socialista.¹¹²
- La segunda división fue asegurar que la influencia del bloque oriental y Rusia no crecieran más.

Es decir la seguridad nacional estadounidense se cimentó sobre la base de la confrontación Este-Oeste; en la cual la seguridad nacional se desarrolló en una concepción estratégica global, lo que implicó la militarización de su política exterior, como elemento clave del principio de contención.

La política de contención (containment policy), fue propuesta por el diplomático estadounidense George F. Kennan en 1947 al afirmar que:

“...es claro que el principal elemento de cualquier política de Estados Unidos, debe ser el de una contención de largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas.”¹¹³

Los principales objetivos de esta política de contención fueron:

1. Restaurar el balance de poder.
2. Reducir la capacidad de la Unión Soviética de proyectar su poder al exterior.
3. Modificar el concepto de política exterior del bloque soviético.

Con esta política, se forma la actitud que los Estados Unidos, adoptaron durante toda la Guerra Fría, y que dio el triunfo geoestratégico a Estados Unidos frente a la URSS en el

¹¹² Ver Noam Chomsky, *What Uncle Sam Really Wants* (Lo que el tío Sam realmente quiere). Oadian Press. Tucson: 1992, p. 16

¹¹³ Kenan, George F., citado por Lehr, Volker G., en *Conceptualización y problemática de seguridad nacional...* en cuadernos de investigación n 7., Programa de investigación ENEP-ACATLÁN, 1988 p. 20.

tablero del ajedrez mundial sin haber disparado una sola bala de forma directa contra los vencidos en esta guerra.

Sin embargo Kennan siempre se pronunció contra la idea de que Estados Unidos se convirtiese en el "policía del mundo", y en la década de 1960 se opuso en forma notable a la invasión a Vietnam, al aducir que no se encontraban en juego los intereses vitales del país.

Pero el modelo de la política de contención generó que en la década de los sesenta, se brindara apoyo a diversos países latinoamericanos con regímenes militares; hecho de gran importancia, debido a que el objetivo era hacer frente al comunismo no sólo en el exterior, sino al interior de estos países, fomentando en ellos el desarrollo de toda una Doctrina de Seguridad Nacional, sumada a los designios de los estadounidenses.

En el caso de los países sudamericanos, la instrumentación y orientación de la seguridad nacional apoyada por Estados Unidos, estuvo dirigida al combate de la subversión interna, entendida ésta como la manifestación latente de la ideología comunista, tendiente a la desestabilización del orden social establecido; por lo que, desde la década de los años cincuenta, y en medio de la Guerra Fría, el adversario a derrotar fue el comunismo nacional e internacional y cualquier manifestación que se le pareciera.

Si bien es cierto que Estados Unidos mantuvo una política de observación y crecimiento, al término de la Primera Guerra Mundial en 1919, y al inicio de la segunda guerra en 1939, y que sus prioridades se centraron en fortalecerse primero al interior; después buscaron este fortalecimiento al exterior, es decir utilizaron la visión Geopolítica de Mahan y Makinler, en búsqueda de, primero fortalecer su poder nacional y luego ampliar su espacio vital.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la visión norteamericana cambió radicalmente y se pensó en dar una cobertura hemisférica a las cuestiones de tipo militar; de hecho el presidente Harry S. Truman con el fin de reforzar todos sus aparatos de seguridad implementó una reorganización de los sistemas de defensa, inteligencia y diplomacia, creando el Acta Nacional de Seguridad en 1947 (NSA, por sus siglas en inglés), el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council), el Departamento de Defensa, el Departamento de la Fuerza Aérea, la CIA, y el Joint Chiefs of Staff.

Esta estructura político administrativa fue una de las más importantes aportaciones de Truman, misma que siguió operando casi con el mismo modelo hasta la década de los noventa, donde sufrió algunas pequeñas modificaciones, mismas que se vieron obligados a replantear de manera radical tras los atentados del 11-s en 2001.

Por otro lado, ya desde la década de los treinta se venían promoviendo una serie de reuniones encaminadas a la creación de un bloque militar, en los países sudamericanos.

José Luis Piñeyro describe esta situación:

“El cambio estratégico militar tuvo su correlato en la táctica diplomática norteamericana, se empezaron a impulsar una serie de reuniones de ministros de relaciones exteriores

con el propósito de crear un sentimiento de –destino común-, de los Estados, y pueblos americanos, y sentar los cimientos organizativos y militares del panamericanismo dirigido por los Estados Unidos.”¹¹⁴

En este sentido destaca la VII Conferencia Interamericana de Lima Perú, en 1938, en donde “se acuerda la acción conjunta de las repúblicas frente a cualquier amenaza a la paz, la seguridad y la integridad territorial de las mismas.”¹¹⁵

Este proyecto fue el intento de crear una comunidad de intereses entre las naciones latinoamericanas; sin embargo el verdadero propósito era fomentar la idea del destino manifiesto de Estados Unidos, incrementada en esos momentos por la salida de Inglaterra y Francia de América Latina, por el conflicto europeo.”¹¹⁶

Así, se consolida la hegemonía norteamericana en Latinoamérica, y se funda en 1942 la Junta Interamericana de Defensa (JID), con el propósito de hacer frente al nazismo y sus aliados.

Mas adelante en 1947 se firma en Río de Janeiro, Brasil, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en el que se postula, que un ataque armado a cualquier Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos.

Es importante destacar que es éste momento el que identificamos como el punto de partida del neointervencionismo norteamericano, porque es en Brasil, donde surge la primera escuela de Doctrina de Seguridad Nacional, promovida y dirigida por altos mandos norteamericanos y cuyos fines estaban orientados a disuadir y contener el avance de las acciones y del pensamiento comunista.

Como medida de contrapeso a estas medidas, surge la Organización de Estados Americanos (OEA), fundada en 1948, la cual no logra ser un organismo de verdadero contrapeso, por la puesta en marcha de diversos programas por parte de Estados Unidos, tendientes al fortalecimiento de su geoestrategia hemisférica, es decir los Estados Unidos se apoderaron de la agenda y los programas de un organismo en aras de hacer prevalecer sus propios intereses; a este respecto Piñeyro comenta:

“La potencia imperial necesitaba mantener segura su retaguardia territorial, para tal efecto se promulga la ley de Seguridad Mutua de 1951 y el Programa de Asistencia Militar (PAM), como conducto para ofrecer entrenamiento y equipo militar a los ejércitos latinoamericanos. Para poder beneficiarse del material de guerra, los gobiernos latinoamericanos se comprometían a participar en misiones importantes en el hemisferio occidental, a facilitar la producción y transferencia de materias primas estratégicas a Estados Unidos, así como a limitar sus relaciones comerciales con los países socialistas.”¹¹⁷

¹¹⁴ Piñeyro José Luis, “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política”, en *Sociológica* n 25, *Seguridad y soberanía nacionales, en América Latina*, UAM-Azcapotzalco, 1994 p. 81.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 82.

¹¹⁶ *Ibidem.*, p. 82.

¹¹⁷ *Ídem.*, p. 82. Es importante mencionar que esta situación hasta el día de hoy prácticamente sigue igual, la OEA, nunca ha sido un organismo que pueda hacer contrapeso a las políticas de Estados Unidos, de hecho la imposición más

En su momento la gran mayoría de los países de América Latina firmaron estos pactos y tratados militares; nuestro país solo firmó el (TIAR), pero empezó a ser objeto de fuertes presiones para ceder en lo referente a sus recursos naturales.

Por otro lado, la situación mundial era de una gran tensión, debido en parte a la creciente expansión e intervención de los Estados Unidos, así como a la cruda situación que se daba con los países comunistas, por lo que: en 1954, en el seno de la OEA se define de forma oficial y pública "...al comunismo internacional, como el enemigo de la seguridad continental, el cual amenaza a la soberanía e integridad de los Estados americanos."¹¹⁸ Esta situación es un claro ejemplo de como los temas de las agendas eran (y siguen siendo) impuestos en América Latina por Estados Unidos.

El resultado de las estrategias estadounidenses en la década de los sesenta y setenta en Latinoamérica generó, los llamados Estados de Seguridad Nacional, que iniciaron con el golpe militar en Brasil en 1964 y terminaron con el golpe de Estado en Uruguay en 1973, pasando por los casos de Argentina en 1966, Perú en 1968 y Chile en 1972.

Como resultado de esto comienza una etapa de adoctrinamiento, para dejar establecido cual sería el pensar y el actuar de estos regímenes. Un ejemplo de esto es el curso superior de estrategia, impartido en la Escuela Superior de Guerra de Argentina, el cual define a la subversión como:

"La acción clandestina o abierta, insidiosa o violenta, que busca la alteración o la destrucción de sus principios morales y las estructuras que conforman la vida de un pueblo con la finalidad de tomar el poder e imponer desde él una nueva forma basada en una escala de valores diferentes. El accionar de las organizaciones subversivas se dirige a la implementación y agitación de individuos, mediante la detección de inquietudes de índole política y/o socioeconómica, generando impaciencias, explotando contradicciones, frustraciones, fomentando resentimientos y provocando enfrentamientos y divisiones. Siendo este su accionar integral, intentan afectar todos los ámbitos del quehacer nacional, para provocar una crisis tal que sea el camino para su acceso al poder."¹¹⁹

Esta descripción no solo muestra la definición de lo que se entiende por subversión, sino que refleja claramente la carga ideológica impuesta o transmitida por los oficiales estadounidenses a sus homólogos argentinos, pues considerar las diferencias políticas, como asuntos de seguridad nacional, implica de alguna manera criminalizar la oposición política.¹²⁰

reciente fue en Octubre de 2003, en la realización de la cumbre sobre seguridad hemisférica, realizada en nuestro país y en la que Estados Unidos impuso el tema del terrorismo, como la máxima amenaza a la seguridad en el hemisferio; aunque muchos de los países Latinoamericanos optaron por apoyar el concepto multidimensional de la seguridad nacional dado a conocer en la Conferencia de Bridgestown, en el año 2002.

¹¹⁸ *Ibidem.*, p. 83.

¹¹⁹ García S. Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional 1958-1983*, T. 2. , Centro Editor de América Latina, Buenos Aires Argentina, 1991, p. 192.

¹²⁰ A este respecto es importante señalar en nuestro país aun hoy en día hay funcionarios del gobierno que consideran que la oposición política implica trastocar la gobernabilidad, cuando esta ultima, viene a ser resultado más de un mal manejo gubernamental e institucional, pues refleja la incapacidad de los funcionarios para controlar los conflictos políticos mediante el arte de gobernar y el ejercicio de la política; situación que no hace más que reflejar que existe

Es evidente que en este periodo, el componente militar jugó un papel de vital importancia pues bajo el argumento del combate al comunismo los norteamericanos promovieron diversos conflictos en los que a excepción de Vietnam todos fueron victorias para ellos.

En esta etapa, la dimensión internacional de la seguridad nacional norteamericana juega un papel importante, puesto que ésta fue altamente privilegiada en los círculos militares e intelectuales al punto de quedar por encima del ámbito doméstico de la seguridad.¹²¹

De hecho filósofos como William Yandell Elliot, ya desde 1935 promovían la idea de que la seguridad debe desarrollarse hacia fuera y bajo el reconocimiento de que los Estados Unidos son ya adultos para el gran viraje constitucional.¹²² Este pensamiento de alguna manera los ubicaría en la posición de hacer frente a las necesidades modernas y fomentaría un nuevo nacionalismo, pero descuidaría grandemente las cuestiones de seguridad al interior de su país.

Es así que la política internacional se dividió en dos grandes bloques de países, mismos que durante cuarenta años mantuvieron un equilibrio del poder en términos bélicos, y de desarrollo tecnológico y económico, por lo que los Estados Unidos concibieron a la seguridad nacional como la capacidad de estar libre de amenazas y la capacidad de mantener su integridad libre de fuerzas hostiles; situación que prevaleció durante toda la Guerra Fría.

Pero a la caída del bloque soviético, se terminó con el principal tema de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos (la contención de la amenaza comunista), lo que dio paso a nuevos paradigmas que modificarían la forma de ver y entender la seguridad nacional.

Sin embargo pese a estos importantes cambios los Estados Unidos siempre han mantenido como una constante en su seguridad nacional el aspecto militar aunado a las políticas de tipo unilateral recientemente adoptadas.

A manera de referencia mostramos como han concebido la seguridad México y los Estados Unidos.

una debilidad institucional, falta de pericia política de los altos funcionarios y una incapacidad para hacer frente al sin número de demandas que la sociedad reclama. Tal es el caso de las declaraciones hechas por el Subsecretario de Seguridad Pública Federal, Rafael Gerardo Ríos García, quien considera que la resistencia de Andrés Manuel López Obrador, amenaza la seguridad nacional. Véase "Gobierno: resistencia de AMLO, amenaza la seguridad nacional." en Diario Monitor 12 sep 2006 p 1 y 2.

¹²¹ Esta situación años más tarde fue reconocida como un error de la política norteamericana de seguridad nacional, sobre todo después de los atentados a la ciudad de Washington y Nueva York; de hecho la creación del departamento del Homeland Security obedeció al reconocimiento de las grandes fallas en la seguridad interna.

¹²² Véase el trabajo de Orozco José Luis, *El Estado pragmático*, edit. Fontamara México 1997, donde se narra la historia del pragmatismo norteamericano y entre otras cosas como se pasa del interés nacional a la seguridad nacional, p. 279, 280 y 281.

Visiones de la seguridad nacional de Estados Unidos y México

Estados Unidos	México
<ul style="list-style-type: none"> •Históricamente las amenazas son externas. 	<ul style="list-style-type: none"> •Históricamente las amenazas son internas.
<ul style="list-style-type: none"> •Existen un gran número de agencias de inteligencia y seguridad nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Existen pocas instituciones de inteligencia y seguridad nacional.
<ul style="list-style-type: none"> •Se tiene una estrategia anual de carácter integral. 	<ul style="list-style-type: none"> •La estrategia es limitada en tiempo y en actores.
<ul style="list-style-type: none"> •Las políticas de seguridad se debaten públicamente. 	<ul style="list-style-type: none"> •Las políticas no se debaten públicamente.
<ul style="list-style-type: none"> •Existen numerosas leyes y reglamentos vinculados al tema. 	<ul style="list-style-type: none"> •Hay pocas leyes en esta materia y no son consistentes y claras.
<ul style="list-style-type: none"> •Existe un importante número de analistas especializados en asuntos estratégicos y de seguridad nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Hay muy pocos especialistas en asuntos estratégicos y de seguridad nacional.
<ul style="list-style-type: none"> •Existe una cultura de seguridad nacional entre la población. 	<ul style="list-style-type: none"> •No existe cultura de seguridad nacional (la población desconoce el tema)
<ul style="list-style-type: none"> •Ejercito de gran capacidad bélica y de alcance internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ejercito limitado en fuerza, equipo y abocado a cuestiones internas.
<ul style="list-style-type: none"> •Visión abocada al unilaterismo. 	<ul style="list-style-type: none"> •Visión multilateral de cooperación.
<ul style="list-style-type: none"> •Visión de la seguridad con alto contenido castrense. 	<ul style="list-style-type: none"> •Visión de la seguridad más enfocada al mantenimiento de la paz.
<ul style="list-style-type: none"> •Cuentan con una comunidad de inteligencia (gran numero de agencias que trabajan de manera coordinada). 	<ul style="list-style-type: none"> •No existe una comunidad de inteligencia que trabaje de manera coordinada y armónica.
<ul style="list-style-type: none"> •Instituciones sólidas en recursos humanos financieros y tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Instituciones débiles por falta de recursos humanos, financieros y tecnológicos.
<ul style="list-style-type: none"> •Más de 180 mil hombres abocados a trabajos de inteligencia en 22 agencias. Al momento de crearse el DHS contaba con la siguiente estructura : Secretary Deputy Secretary Citizenship & Immigration Service Ombudsman Director, U.S. Citizen Ship & Immigration Services Chief of Staff Privacy Officer Under Secretary Management Under Secretary Science & Technology Under Secretary Information Analysis & Infrastructure Protection Under Secretary Border & Transportation Security Under Secretary Emergency Preparedness & Response Executive Secretary Legislative Affairs Public Affairs Commandant of the U.S. Coast Guard Inspector General, General Counsel Civil Rights & Civil Liberties Director of the Secret Service International Affairs Counter Narcotics National Capital Region Coordination State & Logistics. 	<ul style="list-style-type: none"> •Solo 7 instituciones encargadas de asuntos de seguridad nacional (Secretaría de Gobernación con el CISEN; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigación; Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Inteligencia Financiera e Inteligencia Aduanera).

Fuente: Elaboración propia VOO.

2.2 Latinoamérica y sus enfoques militaristas doctrinarios

El objetivo principal para Latinoamérica es el desarrollo de fuerzas militares y paramilitares locales para asegurar la seguridad interna.
Robert McNamara

En el periodo más intenso de la Guerra Fría, muchos miembros de las élites gobernantes de los países Latinoamericanos, pero en específico de los sudamericanos, fueron adoctrinados en centros militares norteamericanos y atribuyeron a su noción de seguridad nacional una conceptualización teórica compleja y bien estructurada, con base en un alto contenido geopolítico, mismo que les permitió desarrollar toda una Doctrina de Seguridad en cada uno de estos países en aras de sumarse al combate del entonces gran enemigo, el comunismo, lo que éste implicaba y los países que lo ejercían y promovían.

En Argentina, Brasil, Chile y Perú, se instauraron mediante golpes de Estado, regímenes militares, que cambiaron el modo de hacer y ver la política en sus países, dado que se desarrolló un pensamiento de gran complejidad denominado Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la cual abarcaba todo el desarrollo político, económico y social de la nación a través de un alto grado de presión.

Para el caso de Argentina, la Ley N.16970 (Ley de Defensa Nacional, Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad), promulgada el 6 de junio de 1966, durante el gobierno del general Juan C. Organía, en su artículo segundo, determina que:

“La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hayan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales.”¹²³

Es claro que esta definición se deriva del pensamiento estadounidense de ese momento, en el que los enfoques eran estrictamente militares y de combate al comunismo. Por otro lado, el contexto que en ese momento prevalecía en Argentina, era de un descontento generalizado, pues recordemos que desde 1955, con el derrocamiento del primer gobierno de Juan Domingo Perón hubo una serie de modificaciones en la vida y política, la instauración de gobiernos militares alentados desde el extranjero generaron un ambiente de inestabilidad, en ese país.

El ascenso de los militares al poder generó descontentos entre la población y entre los propios grupos militares; debido al poder que alcanzaron, el cual se refleja en su capacidad para imponer o derrocar al gobernante en turno; como en el caso de Arturo Frondizi, presidente de 1958 a 1962, quien aplicó políticas de izquierda que a los ojos de los militares resultaron ineficaces y contrarias a su pensamiento, situación que generó el descontento entre los altos mandos militares, que tomaron la decisión de deponer a Frondizi en 1962.

¹²³ Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1982, p. 23.

Otro caso es el de Arturo M. Illia quien pretendió restablecer la estabilidad política y económica, pero al igual que Frondizi, fue depuesto de la presidencia en 1966, y en su lugar designaron a Juan Carlos Onganía, quien al asumir la presidencia se encontró con grandes problemas políticos y económicos, por la creciente inflación y el creciente descontento de los obreros, lo cual se tradujo en huelga nacional, que al no poder controlar la situación y luego del secuestro y asesinato de un ex presidente, las fuerzas armadas le piden su renuncia el 8 de junio de 1970, y designan a Roberto Marcelo Levingston quien sufriría la misma suerte en marzo de 1971.

La Doctrina de Seguridad Nacional en Argentina se desarrolla en medio de un clima eminentemente militar, plagado del descontento de la población, que generó un clima de inestabilidad e ingobernabilidad durante varios años, situación que aprovecharon los estadounidenses para establecer mayores convenios y acercamientos, acordes con sus intereses y a fin de no perder el control en la región.

Los casos de Brasil, Chile y Perú son situaciones similares a las de Argentina, sin embargo muestran algunas diferencias que es importante mencionar.

En Brasil el golpe militar de 1964 obedeció básicamente a que las fuerzas armadas y los sectores de la derecha, durante la administración del presidente Goulart, se sintieron desplazados, ya que el presidente se había rodeado de elementos de extrema izquierda, lo cual bajo la óptica de los militares amenazaba que el país se viera invadido por fuerzas comunistas.

Para hacer frente a esa contingencia se instaló un régimen militar alineado completa e incondicionalmente a los designios de los Estados Unidos, y cuya acción se basó en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) instrumentada por la Escuela Superior de Guerra de Brasil, denominada la Sorbonne, teniendo entre sus principales ideólogos a Golbery do Couto e Silva, quien en su momento definió a la seguridad nacional como:

“... aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación, contra toda oposición sea externa o interna, evitando la guerra si es posible o llevándola a cabo cuando sea necesario con las máximas posibilidades de éxito.”¹²⁴

La Escuela Superior de Guerra identificaba seis objetivos fundamentales a saber: la integridad territorial de la nación, la integración nacional, la democracia, el progreso, la paz social y la soberanía. Para el alcance y mantenimiento de dichos objetivos, el poder nacional debía incrementarse y fortalecerse continuamente.

Este poder nacional incluye el poder político, el económico, el psicosocial y el militar. “En esa forma todos los aspectos de la vida del país están sintetizados gracias al uso de una categoría común: el poder nacional.”¹²⁵ Mismo que ya fue explicado con anterioridad.

¹²⁴ Cavalla Rojas, Antonio, *op.cit.*, p.110.

¹²⁵ Comblin, Joseph, *La doctrina de la seguridad nacional*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979, p. 418.

En Chile, el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 dio un giro total a la forma de gobierno en ese país. La Doctrina de Seguridad Nacional presentó características similares a las de Brasil, ya que se partió de diseñar una estrategia de seguridad para la consecución de los objetivos nacionales, contando con el apoyo del poder nacional.

La Doctrina de Seguridad Nacional chilena tenía un alto sentido geopolítico y estableció una serie de lineamientos, que de acuerdo con el coronel Alejandro Medina Lois la finalidad principal de la seguridad nacional era: ¹²⁶

1. Establecer y perfeccionar un sistema de seguridad nacional que contemple una estructura orgánica, eficiente y funcional.
2. Detección oportuna de antagonismos y riesgos reales o potenciales del país.
3. Fortalecimiento del poder nacional y eliminación de sus vulnerabilidades.
4. Fijación de objetivos y selección de prioridades en el esfuerzo de la seguridad nacional.
5. Coordinación de los organismos del Estado y actividades nacionales.
6. Acción político-estratégica para la preservación y consecución de los objetivos nacionales.
7. Creación de conciencia nacional de seguridad.

En este sentido Alejandro Medina Lois define a la Seguridad Nacional como:

“La capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.”¹²⁷

Como se puede observar la Doctrina de Seguridad Nacional en Chile tiene todas las características del modelo estadounidense para generar represión sobre los grupos opositores al régimen, donde el elemento geopolítico y la noción del militarismo eran la base de esta Doctrina, de hecho durante todo el tiempo en el que estuvo al frente Augusto Pinochet la represión, los asesinatos y las desapariciones fueron la gran constante, ya que en aras de defender y fortalecer su seguridad nacional se reprimió a una importante cantidad de ciudadanos que por el solo hecho de no apoyar al gobierno fueron severamente reprimidos o asesinados.

El caso de Perú es importante y destaca sobre los otros, porque es el único país sudamericano que en esos momentos concibe a la Seguridad Nacional en forma diferente; en la que su principal adversario no fue solo el comunismo, o las fuerzas opositoras al gobierno, sino el grado de desarrollo, y la dependencia en los países de América Latina.

¹²⁶ Medina Lois, Alejandro, *La doctrina de la seguridad nacional*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias, n.31, 1979, p. 308.

¹²⁷ *Ibidem.*, p. 307.

Esta concepción de la Seguridad Nacional se da durante el gobierno del general Velasco Alvarado (1968-1972), quien de alguna manera logra difundir entre los altos mandos militares de su país las ideas de desarrollo y de dependencia exterior que ya empezaban a gestarse en toda América Latina.

A decir del general Edgardo Mercado Jarrín, experto en temas de seguridad de Perú, la estrategia de su país en lo interno planteaba que el enemigo a combatir era el subdesarrollo; y en lo externo era la integración de Latinoamérica y afirmaba que:

“El proceso de integración latinoamericana es un hecho irreversible porque el desarrollo es en función de grandes espacios económicos y promueve un ambiente de solidaridad entre los pueblos.”¹²⁸

Con estos planteamientos se logra observar que se deja de lado la visión tradicional de la seguridad nacional que se abocaba básicamente a asuntos militares y de combate al enemigo, que en ese entonces era el Comunismo; se logra pasar a una visión diferente de los temas y asuntos de seguridad nacional tomando cuestiones tan básicas y elementales como el desarrollo y la economía.

De ahí que Mercado Jarrín definiera a la seguridad nacional como:

“La garantía que el Estado otorga a la nación mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares, para la obtención y mantenimiento de los objetivos nacionales a pesar de las presiones internas y externas dominantes existentes.”¹²⁹

Para llevar a cabo la estrategia interna de Perú se desarrollaron de acuerdo al poder nacional del momento, dos objetivos: una política de bienestar o desarrollo, y otra de seguridad integral, unidas en tal magnitud que el general Mercado Jarrín logra establecer un vínculo entre los conceptos de desarrollo y seguridad, lo que lo lleva a establecer que:

“Los conceptos de desarrollo y seguridad están permanente y estrechamente unidos. (Al grado de que) Sin desarrollo no hay seguridad y viceversa. La falta de desarrollo atenta contra la seguridad y la falta de ésta contra las posibilidades de alcanzar aquél.”¹³⁰

Resulta evidente que la concepción peruana de seguridad nacional es totalmente diferente a los casos de Argentina Brasil y Chile. Sin embargo el régimen militar peruano en el afán de plasmar los objetivos nacionales internos y externos, y así poder llevar a cabo su estrategia de seguridad, emprendió acciones de nacionalización con el petróleo, la banca, la pesca y otras empresas extranjeras, rompiendo el equilibrio necesario y generando con esto que la inversión extranjera se alejará y que la búsqueda de desarrollo y seguridad se desvaneciera de igual forma.

¹²⁸ Mercado Jarrín, Edgardo, *La Política de Seguridad Integral*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América* UNAM, lecturas universitarias, n. 31, 1979, p. 357.

¹²⁹ Mercado Jarrín, Edgardo, “Las doctrinas de seguridad y fuerzas armadas en Latinoamérica”, en Thiago Cintra José, *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales*, Serie Estudios del C. L. E. E., México, 1987, p. 10.

¹³⁰ Mercado Jarrín, Edgardo, *Geopolítica y seguridad nacional en América*, *op. cit.*, p. 372.

Lo interesante de éste modelo es el postulado de desarrollo y seguridad, ya que si el modelo económico es pertinente los resultados pueden favorecer grandemente a la nación. La adopción de dicho sistema era una fórmula que daba al país un grado de seguridad consistente, que estimulaba e impulsaba ordenada y armónicamente el desarrollo nacional.

En este contexto se estimaba que el impulso de un desarrollo integral proporcionaría los elementos necesarios de bienestar y seguridad que permitieran la supervivencia de la nación. El desarrollo debería comprender los aspectos político, económico, social, jurídico y psicosocial; es decir el poder nacional.

Sin embargo, como en el caso de Brasil y de otros países sudamericanos, el desarrollo solo benefició a pequeños sectores de la sociedad, lo que derivó en problemas que impidieron el logro de los mencionados objetivos.

La Doctrina de Seguridad Nacional, en los países Latinoamericanos buscaba salvaguardar los intereses de la nación tanto al exterior como al interior, pero fue precisamente en este ámbito donde se puso mayor atención; la lucha contra el enemigo interno fue la principal preocupación, por lo tanto la represión se utilizó como el instrumento de lucha más importante, en todos los países mencionados.

De esta forma, quedan claras las peculiaridades de cada país para la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional, los casos mencionados exponen la orientación específica que cada uno dio, de acuerdo a las condiciones vividas, en cada país, tal y como se plantea en el apartado de conceptualización de la seguridad nacional, pues esta es, precisamente una de las características más importantes al momento de definir lo que es la seguridad nacional.

Sobre la base de todo lo antes expuesto se puede afirmar que la Doctrina de Seguridad Nacional sudamericana constituyó un modelo de desarrollo económico, político y social, impulsado por los Estados Unidos, como un factor de poder para hacer frente a la expansión del comunismo; misma que tomó sus propios matices y visiones de acuerdo a las características propias de cada Estado Nación y de sus gobernantes, pues en la mayoría de los casos derivaron en dictaduras que reprimieron a sus pueblos y generaron un clima de ingobernabilidad e inestabilidad que prácticamente continúa hasta la fecha en toda la región Latinoamericana.

2.3 La seguridad nacional de México en el discurso oficial del siglo XX

Durante el sexenio del licenciado Miguel Alemán, se creó un organismo de seguridad nacional...un organismo de inteligencia para informar oportuna y verazmente, en forma cotidiana, al Presidente y al Secretario de Gobernación, de los diferentes problemas, así como el origen y causa de los mismos... Esa función, propiamente, era la de cubrir un espacio vital de la política, que es la seguridad nacional.
Fernando Gutiérrez Barrios

Para iniciar este apartado, es importante mencionar que en nuestro país, la Constitución Política, promulgada en 1917, no contenía el concepto de seguridad nacional, porque aún no había sido definido como tal, pues debemos recordar que el concepto se empezó a utilizar hasta el termino de la Segunda Guerra Mundial; pero sí estaban ya inmersos los conceptos de “seguridad interior” y “defensa exterior” de la nación; por lo que en el artículo 89 fracción VI, se establecía entre las facultades y obligaciones del presidente las de “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la *seguridad interior* y *defensa exterior* de la Federación.”¹³¹ Destacamos estos últimos aspectos, por que son los que comprenden y conforman lo que hoy conocemos como seguridad nacional.

En este sentido, la trayectoria del concepto de seguridad nacional en nuestro país es relativamente nueva, aunque durante prácticamente todo el siglo XX existieron instituciones encargadas de realizar trabajos de inteligencia tales como la sección primera de la Secretaría de Gobernación en 1918, el Departamento de lo Confidencial en 1929, pasando por la Oficina de Información Política en 1938, el Departamento Investigación Política y Social en 1942, la Dirección Federal de Seguridad en 1947, la Dirección General de Investigaciones Políticas y sociales en 1967, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, en 1985 y finalmente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que surgió en 1989.¹³²

El concepto de seguridad nacional como tal en nuestro país empieza a utilizarse hasta julio de 1970, en el gobierno de Díaz Ordaz, cuando el Congreso de la Unión consideró que:

“Desde el punto de vista de la paz social y de la configuración necesaria de las actividades que la ataquen, no cabe distinguir entre seguridad interior y seguridad exterior. Ambas están tan estrechamente vinculadas que es dable afirmar que constituyen

¹³¹ D. O. F. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

¹³² Véase antecedentes del CISEN en <http://www.cisen.gob.mx/>, donde se detalla de manera muy breve la historia de cada una de las dependencias citadas. Para un acercamiento más amplio del desarrollo histórico de cada una de estas véase Aguayo Quezada Sergio y Michael Bagley Bruce, (Comp.) *En Busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo Veintiuno, México 1990; Aguayo Quezada S. Y John Bailey (coord.) *La Seguridad de México y Estados Unidos, en un Momento de Transición*, edit., Siglo Veintiuno, México, 1997; Aguayo Quezada, Sergio *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, edit., grijalbo, México, 2001.

una verdadera unidad. Y determinó establecer en el Libro Segundo del Código Penal como Título Primero, los delitos contra la seguridad de la nación.”¹³³

Por tanto esta fue la primera vez que en un Código mexicano se emplea la expresión. Seguridad de la Nación; para en él abarcar los campos interno y externo en un solo concepto.

Es decir el Congreso creyó aconsejable que los delitos comprendidos en los títulos primero y segundo del Libro Segundo del Código Penal, quedarán incluidos en un solo título denominado Delitos Contra la Seguridad Nacional, mismo que hasta la fecha sigue vigente, y que si lo contextualizamos con la época de la represión de nuestro país, fácilmente podemos ubicar que fue parte de los elementos de represión que en ese momento se utilizaron, dado que se enmarcan los delitos contra la seguridad nacional, pero en ningún momento se pensó en realizar una Ley de Seguridad Nacional que normara y regulara las actividades de las agencias de inteligencia; habrían de pasar mas de 30 años para que esto sucediera en el año 2005.¹³⁴

Por su parte Fernando Gutiérrez Barrios llego a comentar que la DFS, era un organismo de seguridad nacional¹³⁵, sin embargo esto no es del todo cierto puesto que esto quedo plasmado en un documento oficial hasta 1973 cuando en el Diario Oficial de la Federación se publican las modificaciones al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, y ésta le fija a la DFS, entre otras funciones la de “analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación.”¹³⁶

Es importante destacar que si bien es cierto que el Código Penal en 1970 utilizó el término *seguridad de la nación*, por primera vez; dentro del ámbito de la burocracia las modificaciones al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, serían la primera ocasión que utilizan el termino *seguridad nacional*.

¹³³ Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1982, p. 7

¹³⁴ DOF, Decreto de Creación de la Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005. Y aunque esta es una Ley que aun presenta algunas fallas tales como no regular a los servicios de inteligencia militar o no especificar con claridad las amenazas a la seguridad nacional, si es un importante avance en materia de sistemas de control para los órganos de inteligencia y seguridad nacional de nuestro país.

¹³⁵ Gutiérrez Barrios, Fernando, *Diálogos con el hombre, el poder y la política*, Gregorio Ortega (Comp.) edit., Planeta. México, 1995, p.16. Gutiérrez Barrios comenta que: “Durante el sexenio del licenciado Miguel Alemán, se creó un *organismo de seguridad nacional*, que en principio fue para proporcionarle seguridad personal al primer mandatario, complementado con un pequeño grupo de analistas políticos que le informaba con oportunidad, antes de las giras de trabajo del Presidente de la República por las diversas entidades del país, con el propósito de que conociera cuál era la situación que prevalecía tanto en lo económico, como político y social, en cada lugar que visitara, y así pudiera dar respuesta pronta a las inquietudes que los diferentes sectores de la sociedad le iban a presentar. Más tarde, este órgano de seguridad cambió y se estableció, ya no como un aparato de seguridad personal del Presidente de la República, ya que en esa misión fue sustituido por el Estado Mayor Presidencial, sino como un organismo de inteligencia para informar oportuna y verazmente, en forma cotidiana, al Presidente y al Secretario de Gobernación, de los diferentes problemas, así como el origen y causa de los mismos, para que con esta información se pudieran prever la evolución de los conflictos, evitar colapsos económicos y sociales, manteniéndolo informado en relación con la vida de la nación y de las fuerzas sociales. Esa función, propiamente, era la de cubrir un espacio vital de la política, que es la seguridad nacional.” Las cursivas son mías.

¹³⁶ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 27 de julio de 1973.

Para 1980 el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación confirma que la DFS era la única burocracia encargada explícitamente de asuntos relacionados con la “... seguridad de la nación”¹³⁷

Esta situación es importante, puesto que debemos recordar que ya existía la sección segunda de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Estado Mayor Presidencial, la Secretaría de Marina e inteligencia naval que realizan trabajos de inteligencia y cubren asuntos relacionados con la seguridad nacional, y que al mencionarse que la DFS es la “única” instancia encargada de la seguridad nacional”, pareciera que quedan desplazados por la DFS.

Quizás por esto en septiembre de ese mismo año el Secretario de la Defensa Nacional, el general Félix Galván Díaz hace una declaración importante al tratar de resaltar el papel de las fuerzas armadas, definiendo a la seguridad nacional como “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas.”¹³⁸

Dentro de la trayectoria y utilización del concepto de seguridad nacional en nuestro país destaca la creación del Colegio de la Defensa Nacional, que nace el 1 de septiembre de 1981 en la antigua sede de la Escuela Superior de Guerra (el pabellón Álvaro Obregón), y cuyo objetivo es:

Preparar personal seleccionado del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicana, y en su caso de otras dependencias gubernamentales, para participar en funciones de alto nivel de decisión, relacionadas con la seguridad y defensa de la nación.”¹³⁹

Con base en este objetivo se planteó que el personal que egrese del Colegio posea un perfil que lo capacite para: ¹⁴⁰

- Participar en los Estados Mayores de alto nivel así como en funciones de planeo y coordinación con otros organismos gubernamentales, a fin de coadyuvar al logro de los objetivos nacionales.
- Poseer una amplia visión para participar en el análisis y solución de problemas relacionados con la seguridad nacional.
- Analizar aspectos relacionados con la guerra, considerando todos los recursos y todos los ámbitos.
- Coadyuvar en la administración de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Ejercer el mando de organizaciones militares superiores, y poseer un amplio conocimiento sobre el Estado Mexicano.
- Planear y dirigir actividades de transición de tiempo de paz a tiempo de guerra.

¹³⁷ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 21 de Agosto de 1980.

¹³⁸ Véase por Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en, *En busca de la seguridad perdida op. cit.*, p.116.

¹³⁹ Colección Oficial del Estado Mayor, *Juntas del Estado Mayor*, Tomo X. Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 1982, p. 93.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p. 93.

- Analizar la situación nacional e internacional en sus aspectos básicos.
- Comprender las Políticas nacionales; en relación con los objetivos del país.
- Aportar elementos de juicio en el proceso analítico de decisión a nivel nacional, y
- Poseer un amplio conocimiento sobre la evolución histórica.

Destacamos que es importante la creación de este colegio, pues aun siendo una institución de carácter restringido a los civiles, ya se tenía una visión amplia para dar solución a los problemas de seguridad nacional.

Por otro lado en el mismo sexenio de José López Portillo se crea el Plan Global de Desarrollo, (PGD) documento que rigió en la última parte del gobierno, y que en materia del tema que nos compete, este documento ya contenía un capítulo denominado “Seguridad Nacional”, en el cual se estableció que:

“Dentro de la visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia, y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.”¹⁴¹

Aquí es importante destacar que bajo este enfoque se concibió a la seguridad nacional como defensa nacional, pues limita a la seguridad nacional a las funciones de defensa del territorio y de la soberanía nacional, donde las fuerzas armadas habrían de jugar un papel de gran importancia, pues son estas las que tienen encomendada específicamente la tarea de la defensa nacional.

Asimismo en otro apartado del PGD se estableció que:

“La relación de las fuerzas armadas con los objetivos de este Plan consiste, principalmente, en apoyar a las instituciones civiles para que logren los objetivos propuestos... reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente... la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.”¹⁴²

De hecho podemos destacar que las confusiones y el desconocimiento de lo que es el concepto de seguridad nacional son grandes, pues en otro punto del PGD, se confunde la seguridad pública con la seguridad nacional, pues se menciona que:

“Dentro del propósito de seguridad pública y garantía de las libertades ciudadanas, corresponde al poder público vigilar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público; coordinar acciones con el sector Defensa Nacional que tiendan a garantizar la seguridad pública; dirigir, ordenar y orientar técnicamente (readaptación, capacitación, investigación) la prevención social; prestar los servicios de vigilancia comunitaria.”¹⁴³

¹⁴¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Capítulo 6.3 *Seguridad Nacional*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132.

¹⁴² *Ibid.*, p. 134.

¹⁴³ *Ibid.*, p.117.

Es evidente que en este sexenio aunque se tuvo una importante aportación al estudio y entendimiento de la seguridad nacional, con la creación del Colegio de la Defensa Nacional, en otros círculos del gobierno había un notable desconocimiento de lo que es la seguridad nacional.

Al entrar Miguel de la Madrid a la presidencia, se tiene la idea que alentaría la democracia, ya que durante su campaña presidencial las frases “planeación democrática y “democratización integral” formaron parte de los postulados de su campaña, asimismo promovería la “renovación moral”, entendida como la lucha contra la corrupción dentro del sistema; sin embargo esto no ocurrió, y por el contrario el deterioro del gobierno creció.

Sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, que establecía y delineaba el programa de gobierno de este sexenio, es el primer esfuerzo por darle un contenido explícito y diferente a lo que se entiende por seguridad nacional; en este sentido el PND la define como: “el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.”¹⁴⁴ Asimismo, se precisa que la función de las fuerzas armadas es “colaborar, *coadyuvar* y contribuir a la seguridad nacional.”¹⁴⁵

Otro aspecto novedoso, es que intenta dársele un sentido operativo diferente cuando se dice que un objetivo primordial es formular una *política integral de seguridad* que basada en tradiciones como el nacionalismo mexicano, articule la política exterior con la doméstica.¹⁴⁶

Por otro lado y apelando a la tradición de no intervención y la autodeterminación de los pueblos, de la Doctrina Estrada y al los principios del derecho internacional, en este PND, se establece que:

“México, por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. 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 de hegemonías.”¹⁴⁷

Un importante avance lo encontramos en el hecho de no concebir a la seguridad nacional en asuntos estrictamente militares, que es el enfoque clásico de la seguridad nacional de ahí se estableció que:

“Es preciso considerar a la Nación en su totalidad, a sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en el que se asienta la política de seguridad. Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una

¹⁴⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, PND, 1983-1988, México, p.56

¹⁴⁵ *Ibidem.*, p. 58.

¹⁴⁶ *Ibidem.*, p. 59.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 58

unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno.”¹⁴⁸

Es decir bajo este enfoque se concibe a la seguridad nacional sobre la base del fortalecimiento jurídico-institucional del Estado a fin de promover la paz y la justicia al exterior y la solidez económica, el cuidado de la justicia social, y la promoción de la cultura nacional, el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo integral en el ámbito interno.

Pero en este mismo documento (el PND), se establece que son las fuerzas armadas las que deberán hacerse cargo de la seguridad nacional, situación que en términos estrictos se contrapone con lo establecido en el Diario Oficial de la Federación de 1980, que ratifica que la DFS era la única burocracia encargada explícitamente de asuntos relacionados con la “seguridad de la nación.”¹⁴⁹

De esta manera el PND de 1983-1988 establece que:

“Corresponde al Ejecutivo proteger los valores fundamentales de México: la integridad de la población y del territorio, la Carta Magna, nuestro sistema de convivencia y nuestras instituciones fundamentales... corresponde al poder público asegurar que ningún interés particular tenga la capacidad de atentar contra la vigencia del orden constitucional y el ejercicio de las libertades. Le corresponde así ejercer los derechos que la sociedad ha ejercido para su propia defensa... Nuestros institutos armados están preparados para cumplir con los fines que la ley les asigna.”¹⁵⁰

De forma más clara en un apartado más adelante se establece que:

“En los aspectos específicos de la política de seguridad nacional (Las fuerzas armadas) se coordinarán con las autoridades que determine el Ejecutivo, para realizar las acciones necesarias e indispensables que garanticen la seguridad y defensa nacionales.”¹⁵¹

Así mismo y a fin de reforzar la idea acerca del desconocimiento de lo que se entendía por seguridad nacional, es importante mencionar que en 1983 el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, comenta que “el verdadero propósito de la seguridad se encuentra sobre todo en la *concertación* política interna.”¹⁵²

Por su parte el secretario de Gobernación en el gobierno de Miguel de la Madrid, Manuel Bartlett precisó la idea cuando afirmó que la seguridad se da “en función del *consenso* y la unidad nacionales.”¹⁵³

¹⁴⁸ *Ibid.* p., 59

¹⁴⁹ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 21 de Agosto de 1980.

¹⁵⁰ PND 1983-1988 *Op. Cit.* p., 59

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 62

¹⁵² Citado por Aguayo Quezada Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990, en *En busca de la seguridad perdida op. cit.*, p. 117.

¹⁵³ *Ibidem.*, p. 117.

Es importante hacer hincapié en que este tipo de declaraciones se dan en el marco y contexto político que atravesaba el país, por lo que estas declaraciones e intentos de definir a la seguridad nacional obedecen más a la situación política y económica de ese momento, ya que ciertos grupos y sectores estaban en franco descontento con las políticas implantadas; y al hecho de que en 1983 el Partido Acción Nacional (PAN) ganara varias presidencias municipales en el estado de Chihuahua, entre ellas la capital Chihuahua y Ciudad Juárez; en Chihuahua ganó Luis H. Álvarez, y en Ciudad Juárez gana Francisco Barrio.

Esto generó que se hiciera necesario *concertar* y *consensar* al interior del sistema, en virtud de que el crecimiento de la oposición era cada día más grande. Para 1985 los fraudes electorales en los estados de Nuevo León y Sonora hicieron que se mostrara la verdadera cara del sistema, Krauze comenta que Octavio Paz habló con el presidente y le comentó: “que la reforma democrática (en el país) era imposible: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se amotinaría.”¹⁵⁴

En 1986 el candidato del PAN a la gubernatura del estado de Chihuahua sería Francisco Barrio, la situación política no era fácil, ya que se esperaba un fraude; Antonio Becerra Gaytán era el candidato del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y decía: “Si a éste electorado no se le reconoce sobre vendrá el repliegue y la frustración. Chihuahua vive hoy la revolución de la democracia. Chihuahua puede ser la cuna de los tiempos nuevos.”¹⁵⁵

Al parecer el fraude se llevó a cabo y ganó el PRI y en un acto sin precedentes hasta ese momento un grupo de intelectuales firmaron un manifiesto que se publicó a nivel nacional e internacional, en él se denunciaban las irregularidades del proceso electoral y se exigía la anulación de los comicios y la celebración de nuevas elecciones.

Siguiendo la lógica del *consenso* y *la concertación*, pero más que nada con el afán de demostrar el poder del gobierno y disuadir cualquier intento democratizador, el gobierno decidió actuar con la clásica intimidación que lo caracterizó durante muchos años:

“El Secretario de Gobernación Manuel Bartlett, invitó a algunos de ellos a cenar y les dijo que era imposible ceder a su petición porque la victoria del PAN en Chihuahua abría las puertas a tres enemigos históricos de México: la iglesia, los Estados Unidos y los empresarios.”¹⁵⁶

Los intelectuales refutaron sus argumentos, pero aquí lo interesante es observar como se concebían a estos tres actores en las cúpulas del gobierno, y es que el argumento habitual era que si se perdía Chihuahua, estaba en jaque la soberanía nacional, pero lo que sucedía es que: “al cambiar el *estatus quo* no se disminuía la soberanía de la nación sino la soberanía del PRI.”¹⁵⁷

¹⁵⁴ Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets editores (colección andanzas), México. 1997 p. 404.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 409.

¹⁵⁶ Testimonios de Carlos Monsiváis y Héctor Aguilar Camín, citados por Krauze, *op. cit.*, p.410.

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 412.

Los escritores comentan: “Al final de la cena sugirió (Bartlett), que se había cometido un fraude, pero un - fraude patriótico - y que cualquier disturbio, advirtió se toparía con la fuerza pública.”¹⁵⁸

Nuevamente se observa que bajo el argumento de pérdida o disminución de soberanía el sistema político mexicano realizó actos antidemocráticos, de intimidación, de amenaza y hasta totalitarios.

Por otra parte también es importante señalar que en este mismo sexenio, el de Miguel de la Madrid, y específicamente en 1985 la DFS desaparece por el gran desprestigio que acumuló al paso de los años y por las presiones que se ejercían por la muerte del periodista Manuel Buendía, ocurrida el 30 de mayo de 1984, y del agente de la DEA Enrique Camarena.

Acusado de la muerte de Buendía, está preso el que en ese entonces era jefe de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla. “Por el asesinato de Camarena, están detenidos una veintena de miembros de la desaparecida DFS, además del cuñado del ex presidente Luis Echeverría, Rubén Zuno, preso actualmente en Los Ángeles y condenado a cadena perpetua.”¹⁵⁹

De esto último se puede deducir que las acciones emprendidas por la DFS se centraban en cuestiones de índole meramente interna y coyuntural, y al parecer sin políticas ni estrategias claramente definidas, más abocadas a cuestiones ilegales e ilícitas, como las que se narran en el libro de Elanie Shanon, “Desesperados. Los caciques de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar”, en el que, se describen situaciones como las siguientes:

“Un informante mexicano no identificado cuenta que a mediados de los años 70, cuando las bandas de Sinaloa guerreaban entre sí y con la Policía Judicial Federal (PJF) y la Drug Enforcement Administration (DEA), los comandantes de la Dirección Federal de Seguridad, Esteban Guzmán y Daniel Acuña fueron a ver a los señores de la droga de Sinaloa, Ernesto Fonseca, Miguel Ángel Félix Gallardo, a los Caro y los Quintero. Les aconsejaron que dejaran de lado la violencia y que edificaran una base de operaciones en Estados Unidos... Los funcionarios de la DFS persuadieron a los traficantes de Sinaloa de que se reubicaran en Guadalajara... Los agentes de la DFS edificaron una especie de complejo narcoindustrial.”¹⁶⁰

Lo anterior nos indica no solo la ausencia de una institución encargada de diseñar e instrumentar verdaderas políticas de seguridad nacional, sino que la que supuestamente estaría abocada a ello estaba seriamente deteriorada por la corrupción, aunado al hecho de que existía un profundo desconocimiento de lo que la seguridad nacional implicaba, y en la que esta como ya se vio se consideraba un asunto que los militares debían atender, y en donde las agencias civiles como la DFS, sirvieron más al gobierno en turno y a sus propios intereses que a la nación en su conjunto.

¹⁵⁸ *Idem.*, p. 412.

¹⁵⁹ Fernández Menéndez, Jorge, *Narcotráfico y Poder*, Rayuela Editores, México, 1999 p. 21.

¹⁶⁰ Shanon, E., citado por Fernández Menéndez, *op. cit.*, p. 21.

No se puede hablar que instituciones como la DFS estaban infiltradas puesto que fueron ellos los que infiltraron a las organizaciones criminales, y no cumplieron con su obligación de desmantelarlas, al contrario las fomentaron, protegieron y se integraron a ellas.

Basta ver los numerosos reportajes y notas periodísticas que desde la década de los años cuarenta daban cuenta de los vínculos de cuerpos policíacos y autoridades judiciales con los narcotraficantes y contrabandistas de drogas y productos para su fabricación, situación que nadie atendió y que al paso de los años generó la descomposición total de diversas instituciones encargadas de la seguridad, la más importante fue la DFS, pero lo mismo ocurrió con la PGR, y prácticamente todas las procuradurías de los estados de la República.

La DFS, fue sustituida después de los incidentes ocurridos en 1985, por la Dirección General de Investigaciones de Seguridad Nacional (DGISN), que concentró las funciones operativas de la DFS con las de inteligencia de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales (DIPS).¹⁶¹

Esto fue al mismo tiempo un intento por corregir las deficiencias, en cuanto al control que tenía la DFS, no olvidemos que esta dependía en un principio directamente del ejecutivo y que hasta este momento no se había establecido que sería la Secretaría de Gobernación la que coordinaría estas acciones, por lo que se modificó el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación en ese mismo año; y en él se facultaba a ésta institución por primera vez la “coordinación de las acciones en materia de seguridad nacional.”¹⁶²

Sin embargo, hay que destacar que la ausencia de una agenda de seguridad nacional, en esos años así como de las políticas o estrategias a emprender dificultaron la labor; por lo que se deduce que la Secretaría de Gobernación sólo se encargaba de coordinar las acciones que la DGISN consideraba como asuntos de seguridad nacional, por otro lado al no haber una Ley de Seguridad Nacional, las acciones de impunidad fueron menguando más a estos servicios en cuanto a su credibilidad y efectividad, pues no había instrumentos de control y rendición de cuentas.

Carlos Salinas de Gortari ingresa al poder el primero de diciembre de 1988 después de serios problemas de legalidad y legitimidad por las elecciones llevadas a cabo en el mes de julio de ese mismo año.

Salinas necesitaba ganar credibilidad y en alguna medida imponer su estilo personal de gobernar, por lo que dentro de las primeras acciones llevadas a cabo y sabiendo de lo importante que es tener información de los asuntos relacionados con la vida del Estado; emite un decreto presidencial, el 7 de diciembre de 1988 en el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.¹⁶³

¹⁶¹ Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad... op. cit.*, p. 121.

¹⁶² Secretaría de Gobernación, DOF., México, 21 de Agosto de 1985.

¹⁶³ DOF., Decreto por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, 7 de diciembre de 1988.

El decreto establecía que esta oficina se encargaría de apoyar, asesorar y llevar el seguimiento de los asuntos no encomendados expresamente a otras instancias del poder ejecutivo. Asimismo se crean cinco gabinetes especializados de la Presidencia, estos son:

Gabinete Económico (integrado por los titulares de Hacienda, Desarrollo Social, Comercio, Trabajo y Banco de México); Agropecuario (SHCP, SECOFI, SARH, Y SRA); Desarrollo Social (SHCP, Sedesol, SEP, Salud, y DDF); Política Exterior (Gobernación, SRE, SHCP, SECOFI, y PGR), y Seguridad Nacional (Gobernación, SRE, SDN, Marina y PGR).

Cada uno de esos gabinetes especializados contaba con un secretario técnico, y todos éstos dependían funcional y operativamente de José Córdoba Montoya, encargado de dicha Oficina; Córdoba Montoya se convierte así en un extranjero nacionalizado que controla y dirige asuntos estratégicos y de seguridad nacional, situación que a todas luces representa serios problemas a la propia seguridad de nuestro país, puesto que la lealtad y discreción de un cargo de este tipo en mi particular punto de vista debe estar en manos de un mexicano de nacimiento, puesto que la vida de la nación está en juego.

El haber puesto a José Córdoba Montoya en este cargo generó serias divisiones al interior del gabinete de Carlos Salinas, ya que todos los secretarios tenían que exponer sus asuntos ante él y ante el presidente, situación que solo pudieron evitar, el entonces Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios y el Regente Manuel Camacho Solís, puesto que entendieron y supieron las dimensiones de lo que podía ocurrir.

Esto hizo suponer que las funciones de “coordinación” en materia de seguridad que tenía la Secretaría de Gobernación las tomaría la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

Pero a fin de evitar lo antes expuesto, el 13 de febrero de 1989 se expide un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y en él se ratifican las funciones de “coordinar las acciones en materia de seguridad nacional.”¹⁶⁴ Originalmente dadas a conocer en 1985.

Sin embargo en la práctica real, era sabido en diversos círculos que la Coordinación de la Presidencia manejaba asuntos relacionados con la seguridad nacional. En éste mismo reglamento se transformó a la DGISEN, en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en él se estipula que “para el más eficaz y eficiente despacho de asuntos, la Secretaría (de Gobernación) contará con el CISEN, que será un órgano administrativo desconcentrado, y que le estará jerárquicamente subordinado.”¹⁶⁵ Sus atribuciones al momento de su creación fueron las siguientes:¹⁶⁶

¹⁶⁴ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 7 de diciembre de 1988.

¹⁶⁵ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 13 de febrero de 1989 p. 40.

¹⁶⁶ *Ibidem.*, p. 41.

1. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.
2. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.
3. Realizar los estudios de carácter político, económico y social, que se relacionen con sus atribuciones.
4. Realizar las encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

El CISEN desarrolla investigaciones de inteligencia y cuenta con una amplia red de delegaciones en todos los estados de la república, abarcando las ciudades y municipios más importantes de la república mexicana. Asimismo cuenta con un Departamento de Asuntos Internacionales, un Departamento de Asuntos Políticos y diversas áreas que cubren todo el quehacer nacional.

Dentro de este esquema de modificaciones, pareciera ser que la Secretaría de Gobernación quedó relegada de esas funciones, pasando a convertirse el CISEN en una especie de apéndice del gabinete de seguridad nacional, y la SEGOB en un aparente espectador de las acciones que tanto la Coordinación de la Presidencia y el CISEN llevaron a cabo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Es decir, al ejercer el gabinete funciones de coordinación entre las instancias que lo conforman y al depender de la oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, adquiere un grado jerárquico superior respecto de la Secretaría de Gobernación, la cual se ve subordinada al papel de ente coordinado.

Para tratar los asuntos relativos a la seguridad del país, el presidente no acordaba de manera directa con el Secretario de Gobernación, sino que convocaba al Gabinete de Seguridad Nacional, presidido por la Coordinación de la Presidencia, la cual adoptaba decisiones en materia de política interna y externa como respuesta a riesgos potenciales o reales que atentarán contra la soberanía y la estabilidad política, económica y social, y claro contra el régimen en turno.

En este sentido, dentro de las primeras acciones que se realizaron utilizando la premisa de seguridad nacional fue preparar un operativo para capturar a Joaquín Hernández Galicia alias “La Quina”, el líder de los petroleros (del que en algún momento se sospechó, que tuvo que ver con la explosión de San Juanico); que había apoyado a Cuauhtémoc Cárdenas en su campaña presidencial, y el que se dice había apoyado la edición de un libro contra Salinas, denominado “Un asesino en la presidencia”, texto que hacía alusión a un homicidio accidental de una sirvienta, cometido por Salinas a los cuatro años de edad.

Éste libro había sido escrito por Mario Menéndez quien editaba la revista “Por qué”, y años más tarde lanza el diario “Por esto cotidiano” en Yucatán, al parecer después de un pacto de no-agresión contra Salinas.

Aquí es importante destacar que el operativo realizado en contra de Joaquín Hernández Galicia se hizo en aras de preservar la seguridad de la nación, sin embargo una vez mas podemos observar que lo que realmente se pretendía preservar no era la seguridad de la nación, sino la seguridad del gobierno en turno, puesto que aunque Hernández Galicia era un hombre poderoso que difería con los gobernantes de ese momento, sus acciones difícilmente habrían puesto en riesgo la seguridad de la nación pero quizá sí la del gobierno en turno.

En mayo de 1989 con la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), Carlos Salinas de Gortari, hace algunas aportaciones de gran importancia para el tema de la seguridad nacional, aparece explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad.¹⁶⁷ Así como: "... la inclusión explícita del narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad."¹⁶⁸

Estos dos puntos son importantes puesto que es la primera vez que de forma clara se establece una agenda de seguridad nacional, en donde se colocó al narcotráfico como la principal amenaza.

Se confirma así lo estipulado en el PND, en el sentido de que compete al Estado velar por la seguridad de la nación y en consecuencia, formular las políticas correspondientes, con la participación de los sectores que el ejecutivo estime pertinentes.

En este nuevo Plan se percibe que la desaparición de la confrontación Este-Oeste de la Guerra Fría y el fenómeno de la globalización hicieron obsoletos los conceptos tradicionales de seguridad nacional, dado que las nuevas alianzas internacionales se generan más con base en razones económicas que políticas.

De esta manera el gobierno de Salinas dejó de lado expresamente las amenazas militares transfronterizas y ubicó los nuevos conflictos en el terreno del nuevo orden mundial, donde los avances tecnológicos en los medios de comunicación masiva favorecen la intervención de grupos de opinión externos en asuntos nacionales y donde los asuntos económicos serían el nuevo foco de atención, tal y como sucedió en los Estados Unidos en este mismo periodo.

Así mismo en este Plan nuevamente se establece que las fuerzas armadas continuaran como las principales responsables de la seguridad nacional, pese a que desde 1985, en el sexenio anterior se atribuía a la Secretaría de Gobernación la facultad de *coordinar* las tareas gubernamentales en dicha materia.¹⁶⁹ El PND del sexenio de Carlos Salinas, específicamente establecía que:

“Como comandante supremo, el Ejecutivo Federal establece la política, que de acuerdo con los preceptos de la constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas definan las acciones necesarias para garantizar y *preservar la seguridad de la*

¹⁶⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, talleres gráficos de la nación 1989.

¹⁶⁸ Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en *En busca de la seguridad perdida op. cit.*, p. 118.

¹⁶⁹ Secretaría de Gobernación, DOF., México, 21 de Agosto de 1985.

*Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional.*¹⁷⁰

Por otra parte pese a que el gobierno del presidente Salinas reconocía que la protección moderna de la soberanía exigía medidas que superaban con mucho a la mera defensa de la integridad territorial, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 no aportó una definición de lo que habría de entenderse por seguridad nacional.

En este sentido el Plan no supera la identificación implícita de la seguridad nacional con la protección de la soberanía y la defensa de la independencia e integridad territorial, y solo se define una agenda de seguridad nacional, que deja muchos vacíos pues no se conceptualiza la seguridad nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del Gobierno de Ernesto Zedillo no es muy diferente al de su antecesor Carlos Salinas de Gortari, pues ambos dan prioridad al asunto de la seguridad nacional, la soberanía y las relaciones con el exterior, pero el PND de Ernesto Zedillo tampoco define de una forma clara y explícita el concepto de seguridad nacional, lo que podemos suponer como base para elaborar políticas y estrategias de seguridad, sin embargo sí podemos encontrar algunas aportaciones interesantes.

El Plan postula como objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal, que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹⁷¹

Así mismo el Plan también propone cinco objetivos fundamentales:¹⁷²

1. *Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional* como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático en el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

¹⁷⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, las cursivas son mías Op. Cit. p.13

¹⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PND, 1995-2000, México, p. XII.

¹⁷² *Ibidem.*, p. X.

Es importante destacar que el planteamiento de defensa de la soberanía incluye elementos que permiten apreciar que la lógica del discurso supone una respuesta del régimen a los acontecimientos ocurridos el 1 de enero de 1994, con la irrupción de la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN en el estado de Chiapas; situación que se refuerza con el punto número dos que busca consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho, con base en el desarrollo democrático que sea la base de certidumbre para la participación ciudadana, situación que se plasma en el punto número tres.

De esta manera el Plan establece que:

“Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.”¹⁷³

Para cumplir con el objetivo de preservar la soberanía el PND propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del estado de derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

El capítulo primero del PND se refiere a la Soberanía, la cual es descrita como:

“...el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con la independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo. La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.”¹⁷⁴

En lo que a estrategias y líneas de acción se refiere, para poder garantizar la seguridad nacional de México el PND indica que se debe:¹⁷⁵

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico

¹⁷³ *Ibid.*, p. IX

¹⁷⁴ *Ibidem.*, p.3.

¹⁷⁵ *Ibidem.*, p. 9 y 10.

- ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
 - Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
 - Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
 - Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.
 - Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

Aquí es importante señalar que estas estrategias y líneas de acción para la seguridad nacional son una aportación importante que se hace en esta materia, puesto que es la primera vez que esto se realiza en la historia de nuestro país y aunque quizá podemos o no coincidir con ellos, si es una aportación que merece ser considerada al momento de realizar los análisis.

Así mismo en este Plan también queda de manifiesto que la principal amenaza a la seguridad nacional es el narcotráfico y que su combate se hará a través de las fuerzas armadas, situación que será fundamental para la protección territorial; de ahí que se establezca que:

“La experiencia histórica nos ha enseñado a ser particularmente celosos de nuestra integridad territorial y para nuestras Fuerzas Armadas no existe obligación más alta que mantenerla.”¹⁷⁶

También se destaca un punto que pocas veces es reconocido y mencionado en el discurso oficial, la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la

¹⁷⁶ *Ibid.*, p X

seguridad interna y la paz social (aunque la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su artículo 1 fracción II se establece la misión de garantizar la seguridad interior, sin embargo es importante recordar que esta ley data del año 1986); situaciones que originalmente están dadas a la Secretaría de Gobernación.

“La permanente lealtad de las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional han permitido tener paz interior y fronteras seguras.”¹⁷⁷

Recordemos nuevamente que el contexto nacional de ese momento presentaba un movimiento guerrillero como el EZLN, el Partido Revolucionario Obrero Campesino Unión del Pueblo - Partido de los Pobres (PROCUP-PdIP), y el Ejército Popular Revolucionario (EPR), por lo que efectivamente el mantenimiento de la seguridad interna y de la paz social en buena medida se debía a las fuerzas armadas de nuestro país, pero que al mismo tiempo refleja las debilidades de los cuerpos de inteligencia civil para hacer frente a situaciones como las antes mencionadas y una vez más es el ejército el que tiene que hacer frente a situaciones de índole interno.

Por último es importante hacer hincapié en que también por primera vez se hace alusión a los cuerpos de inteligencia y sus labores con la seguridad nacional y se reconoce la necesidad de “actualizar el marco legal” situación que hasta ese momento no existía.

Hasta aquí hemos analizado cual ha sido el papel de la seguridad nacional en el discurso oficial durante prácticamente todo el siglo XX, y encontramos que hemos transitado de un punto en el que el desconocimiento del tema era ampliamente evidente, hasta un punto en el que pese a que en los Planes Nacionales de Desarrollo del siglo pasado se insertan los primeros acercamientos al concepto, a las agendas, a los temas, a los objetivos y a las estrategias de seguridad nacional, seguía prevaleciendo un desinterés sobre el tema, situación que se refleja en la ausencia clara de leyes especializadas y el enfoque tradicionalista de la seguridad nacional, en el que muchos de los asuntos de seguridad nacional tratados únicamente bajo la óptica militar.

¹⁷⁷ Ibid., p. XII

Capítulo 3

Los nuevos paradigmas de la seguridad nacional

3 Los nuevos paradigmas de la seguridad nacional

*Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos y sociales, de salud y ambientales.
Declaración de Bridgetown.*

Las nuevas conceptualizaciones y entendimientos sobre la seguridad nacional de una u otra manera generaron que la visión tradicional (abocada a los asuntos de tipo militar, guerra y conflicto) resultara insuficiente para tratar de entender su ámbito de acción y de estudio, por lo que los primeros en buscar una reconceptualización del término han sido los investigadores y académicos.

Es importante mencionar que las propias necesidades de la Segunda Guerra Mundial ya habían generado un acercamiento entre los científicos y el gobierno, con el fin de aplicar sus conocimientos a problemas que hasta entonces habían sido considerados como de índole estrictamente militar, con esta unión se cimentó el análisis de operaciones estratégicas.

Se abrió el camino para la fundación de instituciones civiles encargadas del estudio y análisis de temas de seguridad nacional, como el Instituto de Estudios Estratégicos en Inglaterra o el Institute for Defense and Analysis en Estados Unidos.

En nuestro país el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, jugó un papel de gran importancia en los primeros estudios de seguridad nacional y hoy el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México y el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM son de gran importancia en los estudios y análisis de este tema. Sin embargo es importante mencionar que hoy en día no existen centros o institutos especializados en temas de defensa, de seguridad nacional o en estudios estratégicos, situación que de alguna manera ha limitado el estudio y entendimiento de la seguridad nacional así como la elaboración de las agendas de riesgos.

Por otra parte en el ámbito militar de nuestro país, las instituciones encargadas de estos estudios son la Escuela Superior de Guerra y el Colegio de la Defensa Nacional, dependientes de la Secretaría de la Defensa Nacional, y el Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de Marina, mismas que son consideradas como un cuerpo elite en el ámbito de la educación dentro del ejército mexicano. Sin embargo aquí existen cuestiones que no han podido ser salvadas tales como el hecho de que no se reciben estudiantes civiles a menos que sean parte de ciertos niveles burocráticos y solo mediante recomendación específicamente dada por las autoridades superiores de la institución a la que el aspirante pertenece¹⁷⁸; es decir solo aceptan funcionarios de nivel de Director hacia arriba; situación que ha generado que solo algunos civiles hayan tenido

¹⁷⁸Este dato fue captado en una de las ponencias presentadas en el primer Diplomado de Seguridad Nacional y Gobernabilidad impartido en la UNAM de agosto a diciembre de 2004, en la División de Educación Continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

esta importante oportunidad de cursar estudios de posgrado en instituciones de tan alto prestigio, como las antes mencionadas.

Los nuevos paradigmas contemplan diferentes niveles y capacidades. Por lo que los significados y la metodología pueden ser modificados al punto de generar una reconceptualización total de la seguridad nacional.

Esta reconceptualización, que no es nueva, pero que se ha acentuado después de la Guerra Fría y de los acontecimientos del 11-s en los Estados Unidos, ha derivado en una infinidad de temas que dependiendo la nación o Estado que los presenta, nos muestra su necesidad o su preocupación; puesto que la dinámica mundial actual, aunada al fenómeno de la globalización abren un abanico de riesgos que de manera obligada reclaman atención, donde quizá la más importante novedad con respecto a la Guerra Fría es el alcance multidimensional del concepto, que al mismo tiempo es flexible pues permite que cada Estado o nación identifique sus propias prioridades nacionales.

Por esto abordamos el tema del reordenamiento de la seguridad nacional estadounidense, mismo que se inicia en la década de los noventa y en donde empiezan a aparecer nuevos enfoques acerca de lo que es y compete a la seguridad nacional.

Así mismo abordamos el tema de la nueva visión de la seguridad nacional de los Estados Unidos para el siglo XXI, sobre la base de que esta fue cambiada radicalmente a partir de los atentados terroristas del 11-s, por lo cual se analiza la nueva estrategia de defensa y seguridad nacional mediante el análisis de diferentes documentos que ampliamente dan cuenta de esto.

Por otra parte analizamos cual ha sido la influencia estadounidense posterior al 11-s en los temas de seguridad de diversos países incluido el caso mexicano.

3.1 Reordenamiento de la seguridad estadounidense en la década de los noventa

Nuestro plan para reestablecer el desarrollo económico de Estados Unidos pondrá de regreso al país en el camino adecuado y reestablecerá su liderazgo económico en el exterior. La labor de recuperar la ventaja competitiva de Estados Unidos comienza en casa. La fuerza económica es un elemento central de nuestra política de seguridad nacional.
Bill Clinton y Al Gore

Con el termino de la Guerra Fría en 1989, se da una reestructuración en todos los ámbitos de las naciones, situación que indudablemente pasó por la seguridad nacional, pues el mundo ahora tenía una estructura unipolar encabezada por los Estados Unidos, quienes al ser los grandes ganadores impondrían la nueva forma de concebir al mundo, pasando por las nuevas concepciones ideológicas, políticas, económicas y militares.

Estados Unidos proclamaba su programa para el siglo XXI, donde la economía de libre mercado y la democracia liberal serían la base de su crecimiento¹⁷⁹, asimismo impulsó y promovió la globalización comercial como su gran programa planetario.¹⁸⁰

El gobierno estadounidense se vio en la necesidad de adecuar los temas de seguridad nacional con el objeto de modificar las capacidades y formas de operar de las instituciones militares y de inteligencia, así como prevenir el escalamiento de un problema antes de que hiciera crisis.

De esta manera los esquemas de seguridad se vieron modificados para hacer frente a los retos de la posguerra fría sobre la base de lo que José Luis Piñeyro establece como las cuatro “D”, de la Seguridad; en este sentido la estrategia se basó en:¹⁸¹

- La Desmilitarización (interna y externa) de las fuerzas armadas y la reducción de las industrias bélicas; la reducción de efectivos castrenses y de presupuesto permitiría canalizar los recursos liberados hacia programas de desarrollo económico.
- El Desarme como condición para negociar con grupos guerrilleros en Latinoamérica.
- El Desarrollo económico concebido como apertura comercial del mercado nacional al internacional.
- La Democracia representativa.

En este sentido se puede decir que se impuso una visión amplia de la seguridad nacional, cuyos aspectos más relevantes fueron los siguientes:¹⁸²

- Consideró todas las dimensiones de la seguridad: militar, económica y política.
- Subrayó la existencia de un vínculo estrecho entre problemas domésticos e internacionales.
- Disminuyó el peso relativo del componente militar, redefinió las hipótesis de conflicto y puso énfasis en la defensa colectiva.
- Otorgó prioridad a la recuperación y revitalización económica del país para sostener el liderazgo de Estados Unidos y estimular el crecimiento global.
- Asumió la promoción de la democracia y el libre mercado como dos temas centrales que reemplazaron la contención del comunismo como base conceptual de la política de seguridad.
- Incluyó nuevas amenazas de diversa índole.
- Incorporó problemas globales, asumidos como amenazas comunes a nivel planetario.

¹⁷⁹ Véase Sartori Giovanni, *La democracia después del comunismo* edit, Alianza, Madrid 1993.

¹⁸⁰ Véase Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre* edit. Planeta, Barcelona 1992.

¹⁸¹ Piñeyro José Luis. “Seguridad Hemisférica: Continuidades y Cambios”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, María Cristina Rosas (coord.), edit. UNAM-SUA, Embajada de Canadá en México, 2004, p 150 y 151.

¹⁸² Bermúdez Torres Lilia “Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n., 69, México 2003 p. 105, el tema se desarrolla más a detalle en Bermúdez Torres Lilia, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n., 59, México 2000 p. 32 a 72.

Pero en términos específicos de seguridad nacional podemos identificar que hay dos elementos centrales que ocurrieron en este periodo:

- I. La generación de una nueva agenda de seguridad nacional.
- II. La puesta en marcha de una reforma burocrática para la instrumentación de la agenda.

En los primeros momentos de la posguerra fría prácticamente todas las naciones cambiaron su forma de ver y concebir a la seguridad nacional, desde sus agendas, hasta sus estrategias para hacer frente a los nuevos problemas y muchas de estas empezaron a versar sobre temas que en otro momento no fueron considerados.

La desaparición del bloque socialista generó que todo lo que giraba en torno a éste cambiara, pero específicamente en los temas de seguridad nacional derivó en la redefinición de los componentes fundamentales de una agenda; es decir sus intereses nacionales, las nuevas amenazas a estos intereses, los objetivos y hasta las hipótesis de conflicto.

Sin embargo, las enormes fallas de los aparatos de seguridad en los Estados Unidos y la exacerbada hegemonía, sumada al nuevo ambiente de distensión, generaron que se desatendieran y minimizaran muchas situaciones, que bien pudieron indicar que se estaban gestando grupos que pudieran dañar a su país.

En este sentido Piñeyro menciona que la planeación estratégica estadounidense en materia de inteligencia siempre ha contenido información:

“... deficiente, con errores de cálculo en las correlaciones de fuerza sociales al tomar decisiones, subestimación de situaciones reales apreciadas como potenciales, como resulta del todo claro con el actual caso de Irak, o bien las confrontaciones entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa y entre las agencias de espionaje civiles y las militares respecto a qué estrategia y tácticas a impulsar en una coyuntura normal o de crisis.”¹⁸³

A tal punto se llegó, que los estrategas estadounidenses no percibieron durante algunos años una amenaza central a sus intereses, como en su momento fue el asunto del comunismo, el cual sirvió para privilegiar tanto la esfera militar, como la dimensión internacional de la seguridad.

A mediados de la década de los 90, la percepción de las amenazas se amplió, se incluyeron algunas cuestiones domésticas y se consideraron las cuestiones económicas y políticas dentro de la nueva agenda.

Un ejemplo de esto es lo que en su momento declaró Bill Clinton quien estableció que la prosperidad doméstica de su país en materia de seguridad se sustentaba en lo económico y que esto dependía del activo compromiso con el exterior en el que:

¹⁸³ Piñeyro José Luis. *Seguridad Hemisférica: Continuidades y Cambios*, Op. Cit., p. 148.

“El fortalecimiento de nuestra diplomacia, nuestra habilidad para mantenernos sin rivales militares, nuestra seguridad, -el atractivo de nuestros valores en el exterior-, todo eso depende en parte del fortalecimiento de nuestra *economía*.”¹⁸⁴

El concepto geopolítico ahora se volcaba por la geoeconomía, como uno de los factores más importantes, de ahí que los nuevos retos para los Estados Unidos en la década de los noventa, giraran en torno a lo que ellos llamaron el “realismo económico”, articulación de objetivos intereses y medios en torno al cuidado, fomento y desarrollo de la economía.

En este nuevo escenario las amenazas se volvieron más diversas y complejas, situación que dificultó la planeación de las respuestas y es que de acuerdo con Gaddis el final de la Guerra Fría no trajo consigo un fin a las amenazas “sino la difusión de las mismas, uno ya no puede plausiblemente apuntar a una fuente única de amenazas, como fue posible durante la mayor parte de la Guerra Fría.”¹⁸⁵

Ahora bien, este tipo de cambios se vio reflejado en prácticamente todas las naciones, si bien es cierto que en unas con más intensidad que otras, situación que indudablemente se debe por un lado al grado de percepción con que las naciones hacen frente a los nuevos retos del mundo globalizado y por el otro a los nuevos problemas surgidos de la posguerra fría.

Por otro lado esta situación de poca o mucha atención (según el caso), por parte de las naciones se debió básicamente al proceso histórico del término y a su percepción de la o las amenazas y al interés nacional en cada cultura.

Recordemos que la amenaza conlleva un riesgo y riesgo es “la contingencia o proximidad de un daño. Para que exista el riesgo es necesaria la presencia de un agente capaz de causar el daño, y para valorarlo es preciso estimar el factor de presencia, graduar su agresividad y calcular los efectos que puede provocar.”¹⁸⁶

Desde este enfoque para considerar una nueva agenda en los Estados Unidos fue necesario establecer que los intereses y valores de su cultura política, fueran sentados sobre la base de la supervisión, la justicia, la libertad, la democracia, la prosperidad así como de exacerbada promoción de la ideología nacional; sin dejar de lado la evaluación del medio internacional en los aspectos militar, político, económico y tecnológico, y la evaluación del ambiente interno en sus aspectos político, económico y social.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Véase "A National Security of Engagement and Enlargement", The White House, February 1996, p. 26.

¹⁸⁵ Gaddis J.L. *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*, New York NY. Oxford University Press 1992 p.208.

¹⁸⁶ Quero Rodiles Felipe *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Edit. Ediciones del Ejército, Servicio de publicaciones del E. M. E., Madrid 1989 p. 238 y 239.

¹⁸⁷ Kaufman J. Daniel, McKittrick S. Jeffrey y Leney Thomas, “How to Analyze National Security”, en Kaufman J. Daniel, McKittrick S. Jeffrey y Leney Thomas (Comps), *US, National Security. A Framework for Analysis*, Lexinton, Lexinton Books D.C. Heath, 1985 pp. 2-26

Es decir después de la Guerra Fría la visión amplia de la seguridad nacional ganó un importante terreno y en esta cabían tanto la dimensión nacional, como la dimensión internacional, los aspectos militares y los no militares, las cuestiones económicas, políticas, sociales, medioambientales y de salud entre otras.

Pero el más importante de estos asuntos en la primera parte de la década de los noventa fue la cuestión económica, en aras de lograr una amplia recuperación que le permitiera al país seguir conservando el liderazgo mundial en prácticamente todos los sectores y por supuesto en el financiero y económico.

3.1.1 La estrategia económica

La estrategia económica, aunada al acelerado proceso de globalización, alcanzó el peso de cualquier asunto político, diplomático o militar, al punto de que en el documento Estrategias de la Seguridad de los Estados Unidos, se establece que:

“Las actuales negociaciones comerciales comparten en alguna medida la importancia estratégica que tradicionalmente hemos dado a las prácticas sobre armamentos con la Unión Soviética.”¹⁸⁸

Bajo estas circunstancias, la seguridad económica, asumida como la necesidad de ser fuerte en el interior para aumentar la influencia en el exterior adquirió mayor importancia ante el valor militar, de hecho Bill Clinton y Al Gore en un libro que fue publicado antes de llegar a la presidencia señalaban:

“Nuestro plan para reestablecer el desarrollo económico de Estados Unidos pondrá de regreso al país en el camino adecuado y reestablecerá su liderazgo económico en el exterior. La labor de recuperar la ventaja competitiva de Estados Unidos comienza en casa. La fuerza económica es un elemento central de nuestra política de seguridad nacional.”¹⁸⁹

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

1. La supervivencia de los Estados Unidos como nación libre e independiente, con los valores fundamentales intactos y las instituciones y el pueblo seguros.
2. Una economía saludable y en crecimiento en Estados Unidos que garantice la oportunidad de prosperidad individual y los recursos para los proyectos nacionales, tanto en el país como en el extranjero.
3. Relaciones saludables de cooperación y políticamente vigorosas con aliados y naciones enemigas.

¹⁸⁸ Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, La Casa Blanca, Washington, agosto de 1991, en particular sobre este punto véase “Los cimientos de la estrategia nacional: intereses y objetivos” p. 8.

¹⁸⁹ Clinton Bill y Gore Al. *Putting People First. How We Can All Change America*, New York N.Y. Times Books, a Divisions of Random House, Inc. 1992 p.130.

4. Un mundo estable y seguro, donde la libertad política y económica, los derechos humanos y las instituciones democráticas puedan florecer.

De tal suerte que podemos observar que las principales amenazas que en ese momento se consideraron asunto de seguridad nacional y que podían afectar sus intereses, procedían de inestabilidades políticas, económicas y sociales, de tipo regional, y no de una confrontación a escala mundial en el terreno militar como fue la tónica en toda la Guerra Fría.

Es decir la derrota del presidente George Bush reflejo la verdadera opinión del electorado, sobre las prioridades en materia de seguridad nacional, pues prefirió dar la oportunidad a un candidato como Bill Clinton más orientado a los asuntos económicos, que a los militares.

Lilia Bermúdez, plantea tres variables que incidieron en la formulación de la nueva agenda de seguridad nacional norteamericana después de la Guerra Fría.¹⁹⁰

En primer lugar hace énfasis de los valores de la cultura política como base y fundamento de su nueva política de seguridad, la cual basaron en la democracia, el libre mercado, y el respeto por los derechos humanos. Claro esta bajo su muy particular punto de vista.

En el terreno político el enemigo se desvaneció con la desaparición del bloque socialista, emergiendo nuevas amenazas de poderes regionales y problemas globales, en el ámbito militar, el desmantelamiento de la Unión Soviética presento un nuevo escenario, en el cual se perdió el control central que se ejercía sobre las armas nucleares instaladas en las nuevas repúblicas que surgieron a la vida independiente.

Por tanto, y de acuerdo a lo anterior, en la posguerra fría la principal hipótesis de conflicto en el terreno militar deja de centrarse en el poder nuclear hostil, cambiándose hacia amenazas potenciales de grupos hostiles, que ya cuentan con gran capacidad militar convencional y podrían desarrollar armas de destrucción masiva en los terrenos nuclear, biológico y químico.¹⁹¹

En lo que se refiere a los cambios en el medio internacional, el punto de partida fue que se produjo una modificación sustancial de la percepción de la amenaza, y la percepción de sus intereses en todos sus ámbitos, así mismo con la globalización y la regionalización se incrementa la competitividad, generándose diferentes tipos de tensiones entre los países industrializados.

El segundo elemento que ella establece como indispensable para analizar los contenidos de la nueva agenda es la definición de los intereses nacionales, los cuales han sido definidos en tres categorías:

¹⁹⁰ Véase Bermúdez Torres Lilia, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en Revista mexicana de política exterior, n., 59, México 2000 p. 35 y 36

¹⁹¹ Ibidem p. 35

- a) En primer lugar los intereses vitales, es decir los de mayor importancia, para la supervivencia, seguridad y vitalidad de los Estados Unidos: la seguridad física de su territorio y el de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos, el bienestar económico y la protección de su infraestructura crítica. Ante esto se plantea hacer lo necesario para defenderlos, *incluyendo el uso unilateral de la fuerza militar.*¹⁹²
- b) En segundo lugar, los intereses importantes, que no involucran su supervivencia nacional, pero afectan su bienestar nacional y el carácter del mundo en que vivimos, (inmigrantes, medioambiente etcétera).
- c) En tercer lugar los intereses humanitarios o de otro tipo (desastres naturales, apoyo a la democratización etcétera).

En lo que se refiere al tercer elemento que esta autora establece, se refiere al número de amenazas que pueden dañar a los Estados Unidos, las cuales ubica en cuatro tipos:

- a) Amenazas regionales o centradas en Estados, es decir Estados que mantienen el deseo de desafiar y amenazar sus intereses vitales (Irak, Irán y Corea del Norte).
- b) Amenazas transnacionales a los intereses de Estados Unidos, sus ciudadanos y al propio territorio estadounidense (terrorismo, crimen organizado internacional, tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas, migraciones de refugiados no controladas, daño al medioambiente, amenazas a la infraestructura nacional de información y centros estratégicos, utilización de armas de destrucción masiva).
- c) Recopilación extranjera de inteligencia, sobre objetivos de secretos militares, diplomáticos, tecnológicos y comerciales de Estados Unidos.
- d) Los estados fallidos, es decir aquellos que al interior de los Estados no pueden brindar gobernabilidad básica y servicios, generando conflictos internos e inestabilidad regional.

Aquí es importante recordar que el propio secretario de Defensa de ese periodo de gobierno, William Perry, estableció que la estrategia de defensa militar estadounidense descansa en la capacidad de confrontar dos conflictos regionales de forma simultánea, como podría ser la Península de Corea, el Medio Oriente, el Golfo Pérsico etcétera.¹⁹³ Sin embargo se reconoció que no todas las amenazas eran de naturaleza o corte militar, por lo cual los retos económicos adquirieron la más alta prioridad.

Así mismo destacamos que a la caída de la Unión Soviética, en los círculos académicos y militares norteamericanos se reabrió un debate que había sido dejado atrás; el de los enfoques realistas e idealistas de la seguridad nacional, y es aquí donde se incorporan los nuevos temas de seguridad nacional como el medioambiente, la democracia, los derechos humanos etcétera; situación que también derivó en que se planteara la idea de

¹⁹² *Ibíd.* p. 36., Las cursivas son mías; es importante hacer notar que este planteamiento del uso unilateral de la fuerza fue el que se usó en el ataque a Irak en el 2003, situación que ya desde finales de los noventa se manejaba, porque recordemos que el texto de Bermúdez Lilia es del año 2000.

¹⁹³ Véase Goodman Gleen W, *Cuening the QDR Reconsidering The 2 MRC Strategy and Targeting Infrastructure Savings*, Armed Forces Internacional, February 1997. p.46

la seguridad basada en las personas y no en los Estados; es decir en lo que más adelante sería calificado como la seguridad humana.

Una situación más que también surgió fue la de que al desaparecer la Unión Soviética el concepto de seguridad nacional empezó a compartir créditos con el concepto de seguridad internacional, mismo que de alguna manera evoca al fenómeno de la globalización.

En esta etapa el debate de la seguridad nacional estadounidense se centro en las tres corrientes de pensamiento que más han estudiado el tema, los tradicionalistas, los ampliacionistas y los críticos.

Los primeros sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el campo de lo militar y sí acaso de lo político.

Los ampliacionistas, por su parte mantienen que las nuevas políticas de seguridad deben incluir además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental y que no deben restringirse al nivel estatal.

Por último los críticos señalan que los enfoques tradicionalistas parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva, que existe, que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter meramente subjetivo, la corriente crítica entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social.¹⁹⁴

De manera un tanto general, la primera de estas aproximaciones se identifica con la teoría realista, la segunda con las corrientes liberales, y la tercera se identifica con las teorías constructivistas y esta última ha sido desarrollada por investigadores europeos, mientras que las dos primeras se han desarrollado básicamente en los Estados Unidos.

En lo que se refiere al segundo elemento central de lo que ocurrió en la década de los noventa, que es la reforma burocrática, para la instrumentación de la nueva agenda, los Estados Unidos centraron sus fuerzas en estar dispuesto en todo momento a utilizar todos los instrumentos de su poder nacional para:

“Ejercer una influencia en las acciones de otros Estados y actores no estatales. Asimismo, se plantea que debe utilizar la herramienta o combinación de herramientas más apropiadas, actuando en alianza o asociación cuando sus intereses nacionales sean compartidos por otros, *pero unilateralmente cuando así lo demanden sus intereses nacionales.*”¹⁹⁵

Dentro de los aspectos más importantes de la reforma burocrática están, la reforma al Departamento de Estado, que se inicio en el gobierno de William Clinton; con la creación

¹⁹⁴ Barcena Coqui, Martha “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” en Revista de Política Exterior, n. 59 Secretaría de Relaciones Exteriores, México febrero de 2000 p. 14.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, p. 39. Las cursivas son mías; bajo este enfoque podemos ver que los Estados Unidos iniciaron una estrategia de largo alcance que en los últimos años ha tomado mayor auge y que no se detendrá hasta que se ejerza un contrapeso real en la Organización de las Naciones Unidas, o el organismo que se genere después de una gran reforma.

de una *Subsecretaría de Asuntos Globales*, la cual se haría cargo de los temas referentes a este rubro.

Dicha subsecretaría contaría con diversas Secretarías adjuntas, tales como: Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Asuntos de Narcóticos Internacionales y Ejecución de la Ley, Océanos, Medioambiente y Ciencia, Población, Refugiados, y Migración, más un coordinador para Problemas Internacionales de la Mujer.¹⁹⁶

Igualmente se intento hacer reformas en otras dependencias de gobierno que de una u otra forma tenían que ver con la seguridad, sin embargo en muchas no resultó lo que se esperaba, uno de estos casos fue el Departamento de Energía, quien fue señalado¹⁹⁷ por el ex senador republicano de New Hampshire, Warren B. Rudman como una oficina en donde “el desorden organizativo, la negligencia administrativa y una cultura de arrogancia, impedían que el Departamento de Energía fuera capaz de reformarse a si mismo.”¹⁹⁸

Esta situación nos da un referente de cómo una institución tan importante en materia de seguridad nacional, como lo es el Departamento de Energía contaba con un gran desorden al interior de la misma; situación que ocurría de una u otra forma en prácticamente todas las dependencias de seguridad nacional.

El tercer elemento, como ya se menciona contempla el número de amenazas a la seguridad nacional, tales como:

- Amenazas regionales o centradas en Estados...
- Amenazas transnacionales que afecten los intereses de Estados Unidos, sus ciudadanos o su territorio...
- Recopilación extranjera de inteligencia...
- Los Estados o naciones fallidos...

Por tanto y de acuerdo a todo lo antes planteado podemos establecer que los objetivos centrales de la nueva agenda de seguridad nacional de Estados Unidos en la década de los noventa fueron básicamente tres:

- Incrementar su seguridad con fuerzas armadas listas para actuar en cualquier momento, al punto de poder establecer dos frentes de guerra simultáneos sin menoscabo de su propia defensa.
- Reforzar su estructura económico-financiera sobre la base del desarrollo y fortalecimiento económico, fomento al libre comercio y utilización del creciente fenómeno de la globalización.
- Promover la democracia y sus valores en el exterior.

¹⁹⁶ “Under Secretary of State for Global Affairs” en www.state.gov

¹⁹⁷ Bermúdez Torres Lilia, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en *Revista mexicana de política exterior*, n., 59, México 2000 p. 35

¹⁹⁸ Citado por Bermúdez Torres Lilia, “La seguridad nacional de Estados Unidos” op, cit., p. 41

3.1.2 La estrategia de Defensa Preventiva y Ofensiva, el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano

Como ya se vio la principal prioridad para los norteamericanos a mediados de la década de los noventa fue el fortalecimiento de la economía; y así se ve reflejado en los diferentes documentos, emitidos por la Casa Blanca.

Sin embargo en medio del debate anteriormente planteado, hubo propuestas muy claras en el sentido de generar una estrategia de Defensa Preventiva, como la que en 1992 presento el ex secretario de Defensa de Estado Unidos William Perry, quien impulso dos propuestas, la de seguridad cooperativa y la de defensa preventiva, (esta ultima bien puede ser el antecedente de la teoría que se utilizó en el segundo ataque contra Irak en el año 2003, específicamente me refiero a la teoría del ataque preventivo), pero estas están clasificadas como doctrinas militares no ofensivas u amenazadoras.¹⁹⁹

Así mismo hubo otras teorías claramente expansionistas como la que en 1997 se da a conocer con el nombre de Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (PANC, por sus siglas en ingles), el cual se deriva de la propuesta hecha por Paúl Wolfowitz, en ese entonces profesor del Instituto de Estudios Avanzados Internacionales de la Universidad de John Hopkins, el cual ya fue subsecretario de Defensa, el número dos de Donald Rumsfeld en el Departamento de Defensa y actualmente es Presidente del Banco Mundial; su propuesta fue presentada después del primer ataque a Irak en 1991, la cual se basa en un planteamiento netamente ofensivo.²⁰⁰

Es importante destacar, como ya desde esas fechas existían planteamientos de defensa de tipo preventivo, situación que sin lugar a dudas fue puesta en práctica en el segundo ataque contra Irak en el 2003.

El proyecto (PANC), se enfocaba a la búsqueda del liderazgo global de los Estados Unidos; mediante la puesta en marcha de toda una gran estrategia de seguridad de tipo ofensivo, entre los firmantes de este documento destacan hombres como Dick Cheney, Donald Rumsfeld y el propio Wolfowitz, los cuales están hoy en primera fila del gobierno de George W Bush.

En este sentido se puede observar, como fue la política de seguridad en la década de los noventa, basada en cuestiones económicas, pero también como aun antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, ya había toda una red de alianzas en las más altas esferas del poder estadounidense para desarrollar una serie de cambios en la estrategia de seguridad nacional estadounidense, con miras a desarrollar el expansionismo basado en un ultra nacionalismo, y en la defensa preventiva; misma que se puso en marcha en el 2003, en el segundo ataque a Irak.

¹⁹⁹ Un buen análisis de esta teoría se puede encontrar en Haywalrd Alker y Frank Sherman “Posibilidades históricas para prácticas de búsqueda de la seguridad colectiva”, en Seara Vázquez Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los Cincuenta años*, edit. FCE, México 1995.

²⁰⁰ Véase Elroza Antonio, “La guerra de Irak y el nuevo siglo americano”, en revista Claves de razón practica, n. 133 Madrid España junio de 2003.

3.2 Nuevos enfoques para la seguridad nacional, la seguridad humana y la seguridad democrática.

La proliferación de actores no estatales en temas relacionados con el desarrollo, los derechos humanos y el medioambiente ayudaron a llamar la atención internacional en torno a estos asuntos.

Thomas Legler.

Los conceptos de seguridad humana y seguridad democrática surgen en la década de los noventa, sobre los planteamientos de paz y seguridad que la Organización de las Naciones Unidas ha venido manejando.

Estos conceptos surgen también como parte del nuevo orden mundial y la desaparición del conflicto Este-Oeste, y encuentran importante apoyo en el mundo académico y diplomático, con el acuerdo noruego-canadiense, sobre seguridad humana de 1998 y que posteriormente da lugar a la Red de seguridad humana, conformada originalmente por trece países.

La desaparición del conflicto bipolar abría la posibilidad para integrar nuevos asuntos a las agendas de seguridad, Enrique Gomáriz lo plantea de la siguiente manera:

“Sí la principal amenaza desaparecía la agenda de seguridad podría incluir otros tipos de amenazas no contempladas hasta entonces.”²⁰¹

El concepto de seguridad humana como tal, se vio plasmado por primera vez en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el informe destaca cuatro características esenciales de la seguridad humana:²⁰²

- La seguridad humana es una preocupación mundial, hay muchas amenazas que son comunes a todos los pueblos: desempleo drogas, criminalidad, polución y violación de derechos humanos.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes, no pueden considerarse aisladamente.
- La seguridad humana es más fácil de preservar mediante prevención temprana que a través de intervención posterior.
- La seguridad humana se centra en la seguridad de las personas, se preocupa sobre como la gente vive en una sociedad, cuan libremente pone en practica sus opciones, cuanto acceso tiene el mercado y las oportunidades sociales, y cuanto tiempo vive en conflicto en paz.

Sin embargo el concepto de seguridad humana no ha logrado precisar sus objetivos, pues el propio informe del PNUD, establece siete dimensiones en el concepto de seguridad humana, la económica, la alimentaría, la de salud, la ambiental, la personal, la comunitaria y la política.

²⁰¹ Gomáriz Enrique, “La doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas Maria Cristina (coord), edit. UNAM, FCPyS, SUA, Embajada de Canadá en México, 2004, p. 197

²⁰² Véase Informe de Desarrollo Humano del PNUD, edit. ONU 1994, p., 22-23

Si observamos detenidamente estas dimensiones son las que la agenda del desarrollo humano contempla, situación que ha generado importantes cuestionamientos al concepto, pues hay quienes se preguntan ¿para qué el concepto de seguridad humana si ya existe el concepto de desarrollo humano? y la respuesta mas simple es que el desarrollo humano nos da los índices y el qué se debe de hacer; pero la seguridad humana nos dice el cómo.

Por otro lado, el propio informe hace esta aclaración pues dice que no se debe equiparar a la seguridad humana con el desarrollo humano, el informe establece que el desarrollo humano es un concepto más amplio, definido como:

“Un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente y la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre y que puede tener relativa confianza en las oportunidades que tiene hoy, no desaparezcan totalmente mañana.”²⁰³

Pese a esta aclaración, en posteriores informes del PNUD, el concepto ya no fue utilizado, al parecer por ser un concepto amplio y de una definición no muy clara, Gomáriz cita:

“Pese al uso creciente que se hace en discusiones internacionales, el concepto de seguridad humana se mantiene indefinido. De acuerdo al Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, la seguridad humana es un termino que presenta el riesgo de querer expresar todo y nada.”²⁰⁴

Por otro lado, en 1988 los ministros de asuntos exteriores de Noruega y Canadá pusieron en marcha la iniciativa noruego-canadiense, sobre la base de la seguridad humana, los objetivos de esta iniciativa diplomática conjunta son:²⁰⁵

- Impulsar acciones y consultas en materia de política exterior y de cooperación sobre asuntos prioritarios internacionales.
- Fortalecer la cooperación nórdica y en el Ártico y
- Coordinar y concertar acciones para desarrollar la seguridad humana, promover los derechos humanos, fortalecer el derecho internacional, desarrollar la prevención de conflictos, fomentar la democracia y el buen gobierno.

Derivado de esa reunión se forma la Red de seguridad humana, conformada por trece países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Holanda, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

²⁰³ Ibidem, p. 26-27

²⁰⁴ Ogata, Sadako, *Human Security: a Refugee Perspective*, citado por Gomáriz Enrique, “La doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas Maria Cristina (coord), edit. UNAM, FCPyS, SUA, Embajada de Canadá en México, 2004, p. 198

²⁰⁵ Véase Gomáriz Enrique, Op, Cit., p. 199

Canadá es uno de los países más activos en la promoción de la seguridad humana, de ahí que en 1999, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, propuso la siguiente definición para la seguridad humana:

“La seguridad humana significa proteger a la gente de las amenazas violentas y no violentas. Es una condición o estado caracterizado por estar libre de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a su vida misma.”²⁰⁶

Sin embargo pese a estos acercamientos entorno al concepto de seguridad humana, sigue habiendo la idea de que el concepto de desarrollo humano es muy semejante y que por lo mismo demanda mayor precisión.

Jorge Nef, aporta algunos elementos, sin que logre avanzarse mucho en la clarificación del concepto, establece que “el paradigma de la seguridad humana se basa en la noción de vulnerabilidad mutua (donde) el tema de la seguridad humana es la reducción de los riesgos colectivos.”²⁰⁷

Por su parte la ONU en el año 2001 formo una Comisión de Seguridad Humana con el objetivo de:

- Promover entre el público el entendimiento, el compromiso y el apoyo de la idea de seguridad humana y sus principales imperativos.
- Desarrollar el concepto de seguridad humana como una herramienta operativa para la formulación de políticas y su ejecución.
- Proponer un programa concreto de acciones dirigidas a encarar las amenazas más críticas a la seguridad humana.

Al día de hoy la discusión para delimitar el concepto de seguridad humana aun continua, aunque después de la decisión unilateral de Estados Unidos de atacar a Irak, esta situación se detuvo un poco.

Las críticas al concepto han sido duras pero una de las más importantes es que con esta idea se pretenda separar la seguridad humana o de los individuos, de la seguridad nacional o del Estado, donde por definición cubre y protege a sus tres componentes: Territorio, Gobierno y Población.

Es decir al hablar de seguridad humana de alguna manera se estaría separando al individuo a la población de un país de sus núcleos sociales y políticos, esto es de sus propios Estados.

De ahí que como menciona Enrique Gomáriz, “no se entiende muy bien porqué razón una idea de seguridad tiene que elegir entre seguridad de las personas y seguridad de los Estados.”²⁰⁸

²⁰⁶ DFAIT, Norway-Canada Partnership for Action. The Lyson Declaration, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 1999

²⁰⁷ Nef Jorge, “Human Security and mutual vulnerability”, en *Human Security Network: Policy Briefing Session*, Santiago FLACSO-Chile y UNESCO 2002.

²⁰⁸ Gomáriz Enrique, Op. Cit. p. 202

El otro concepto que muestra el nuevo enfoque que se puede dar a la seguridad es el de Seguridad Democrática, mismo que surge de la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), firmado en 1995 en Centroamérica.

La definición de lo que es la seguridad democrática la encontramos en el artículo 1 del tratado de de Seguridad Democrática:²⁰⁹

“Art.1 El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la extrema pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medioambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco-actividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”

Es decir, el planteamiento de la seguridad democrática esta dado sobre la base de que la seguridad del contrario implica mi propia seguridad, y donde nuestra inseguridad necesariamente implica la inseguridad de los otros, situación totalmente novedosa en cuanto a la visión clásica, donde solo uno se fortalece.

La solidez de la seguridad democrática esta dada en función de sus tres principios que son:

- Estado de derecho
- Seguridad de las personas y sus bienes
- Seguridad regional

Enrique Gomáriz presenta un esquema comparativo entre seguridad nacional y seguridad democrática que nos ayuda a entender hacia donde esta enfocada la seguridad democrática.

Partiendo del hecho de que ambas doctrinas actúan tanto en el ámbito interno, como en el externo y en el regional, expone que:

“La seguridad nacional actúa en el ámbito interno persiguiendo la destrucción del enemigo interior, a costa del estado de derecho y al mismo tiempo, en el ámbito internacional se basa en la idea de la disuasión militar; mientras que la doctrina de seguridad democrática (dice),

²⁰⁹ Véase www.sieca.org.gt/publico/reuniones_presidentes/xvii

persigue en el ámbito interno la seguridad de la ciudadanía del Estado de derecho, y en el ámbito internacional se basa en la seguridad compartida regional.²¹⁰

Seguridad nacional y seguridad democrática

	Seguridad nacional	Seguridad democrática
Ámbito interno	Destrucción del enemigo interno a costa del estado de derecho.	Seguridad de la ciudadanía de un estado de derecho.
Ámbito internacional	Disuasión militar(contención)	Seguridad compartida y regional

Nota: cuadro elaborado por Enrique Gomáriz.

En este sentido el concepto de seguridad democrática presenta más oportunidad de continuidad sobre el de seguridad humana, puesto que la democrática se aboca más a la ciudadanía que a la población humana y es que la seguridad de los ciudadanos no debe excluir la seguridad nacional y de los Estados.

Con todo lo antes expuesto queda claro que el concepto de seguridad nacional ha sufrido importantes modificaciones desde su surgimiento y que algunos de los más importantes se dieron en la década de los noventa, después de la desaparición del mundo bipolar y con el incremento del mundo globalizado, donde el nuevo orden mundial busco el replanteamiento de la seguridad nacional, ante los nuevos paradigmas que se presentaron.

Hoy en día las corrientes ortodoxa y reformista de la seguridad se enfrentan nuevamente a un replanteamiento de la seguridad, pues los sucesos presentados a inicios del siglo XXI, así lo demandan, no se trata solamente del fenómeno del mega terrorismo, sino de cómo reorientar una vez más la seguridad sin trastocar la libertad y este es también uno de los retos para el siglo XXI.

3.3 Estados Unidos y la nueva visión de seguridad nacional para el siglo XXI

Si esperamos a que las amenazas se materialicen, habremos esperado mucho... en el mundo al que hemos entrado, el único patrón de seguridad es el de la acción, nuestra seguridad requerirá que todos los estadounidenses vean a futuro y resueltamente estén listos para una acción preventiva cuando sea necesario defender la vida y la libertad.
George W Bush

Si se identifica una amenaza inequívoca y evidente que no puede detenerse con los medios disponibles, entonces hay que hacerle frente. No hay que permitir que llegue el golpe, ni permitir que ocurran futuros ataques antes de tomar las medidas necesarias.
Colin L. Powell.

En el periodo de la posguerra fría la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos experimentó diversos cambios que dieron como resultado que los paradigmas en torno a

²¹⁰ Gomáriz Enrique, Op. Cit. p. 206

la seguridad se modificaran, generando importantes modificaciones en la agenda de seguridad nacional.

En primer lugar, se dio apertura para que asuntos no militares, fueran considerados de seguridad nacional, al tiempo en que, de alguna manera, empezó a verse hacia el interior del país y no solo al exterior para identificar cuestiones que afectarían la seguridad. Recordemos que habían sufrido dos importantes atentados, uno al WTC de Nueva York en 1993, y otro en el edificio del FBI en Oklahoma en 1995.

En esta etapa el comunismo deja de ser una amenaza para la seguridad estadounidense, situación que durante los primeros años de la década de los noventa dio pie a la búsqueda de un nuevo enemigo el cual de alguna manera justificará muchas de las políticas armamentistas, de ahí que para 1991 este tipo de situaciones derivaron en los primeros ataques contra Irak.

Por otro lado, las nuevas amenazas que empezaron a agendarse se enfocaron en los asuntos del narcotráfico, el crimen organizado, problemas económicos, problemas del medioambiente y al terrorismo, pero sin que éste ocupara el primer plano.

Si bien es cierto que en esta etapa es bastante claro el hecho de cómo se insertan nuevos asuntos en la agenda de seguridad; esta situación también amplía la diversidad de actores involucrados lo cual de alguna manera también incrementa la dificultad para atender ciertas cuestiones.

En este sentido, el documento *A National Security Strategy for a New Century* de 1997, establece que para la elaboración de la agenda de seguridad nacional se requiere tener en consideración tres elementos que actúan como eje en el diseño de la agenda, dichos elementos son:

“Las variables que inciden en la formulación de la agenda, la definición de los intereses nacionales, y el establecimiento del número de amenazas a la seguridad nacional.”²¹¹

En relación, a las variables se tienen que considerar los valores de la cultura política, entre los que los estrategas consideran a la democracia, el libre mercado, y el respeto a los derechos humanos.

Asimismo se tiene que considerar el ámbito internacional y sus reacomodos; el político con los nuevos problemas globales; y el militar, en el que al caer la Unión Soviética se perdió el control central sobre las armas de destrucción masiva; mismas que hoy están dispersas en las diferentes repúblicas que se separaron, en lo económico con el fenómeno de la globalización, la competitividad genera tensiones entre diversos países; en el ámbito tecnológico hay nuevos actores que inciden en el campo de la globalización.

²¹¹ Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, D. C., en <http://www.whitehouse.gov> Véase Bermúdez Torres Lilia “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en *Revista de Política Exterior*, n. 59 Secretaría de Relaciones Exteriores, México febrero de 2000 p. 36.

De esta manera podemos ubicar que la estrategia estadounidense de defensa y seguridad ha pasado por ocho etapas a partir de la Segunda Guerra Mundial, mismas que muestran de manera clara el enemigo a vencer en cada una de ellas.

1. De 1939 a 1945 el enemigo a vencer fue el grupo de países del eje, (Alemania, Italia y Japón).
2. De 1945 a 1960 fue la extinta URSS, y su carrera armamentista.
3. De 1961 a 1970, la estrategia norteamericana se basó en la reacción, esto debido al empate nuclear con la URSS, y la proliferación de grupos guerrilleros en Latinoamérica,
4. De 1965 a 1980 se inicia la proliferación del militarismo en Latinoamérica, a través del entrenamiento de altos mandos en instituciones militares de Estados Unidos (Escuela de las Américas y otras),
5. De 1981 a 1989 se elabora la estrategia de guerra de baja intensidad, destinada a combatir y debilitar gobiernos o grupos opositores a los regímenes establecidos.
6. De 1945 a 1989 se desarrolla la Guerra Fría, misma que tuvo como elemento estratégico el principio de la contención, en alusión al hecho de contener al comunismo promovido por la ex URSS.
7. De 1989 a 2000 la estrategia norteamericana lo lleva a consolidarse como la potencia más poderosa del mundo, al grado de intervenir en casi cualquier conflicto que surge, al tiempo que utiliza el argumento del combate al narcotráfico para intervenir en los países latinoamericanos, certificando o desertificando los que a su parecer no cumplen con las normas de la lucha contra el narcotráfico, o en el avance de la democracia; en este periodo el fortalecimiento de la economía fue la base para incrementar su seguridad nacional.
8. De 2001 a la fecha la estrategia esta basada en la guerra al terrorismo global, la aplicación de la guerra preventiva, la actuación unilateral en los conflictos internacionales, la promoción de un modelo de vida democrático (bajo su particular punto de vista), el combate a los regímenes fundamentalistas y el desarrollo de nuevos modelos institucionales de inteligencia defensa y seguridad nacional.

3.3.1 Estrategias de Seguridad y Defensa para el siglo XXI, antes del 11-s, el Quadrennial Defense Review (QDR), el National Security Strategy a New Century y Tendencias Globales 2015

Desde 1997 se publicaron el Quadrennial Defense Review (QDR) y el National Security Strategy a New Century; dos documentos que muestran la estrategia de seguridad nacional y la visión para el siglo XXI.

El Congreso estadounidense estableció el proceso del QDR, que ordenaba a cada administración realizar “una revisión comprensiva de la estrategia de defensa, de la estructura de fuerzas, de los planes de modernización de las fuerzas, de la

infraestructura, del plan del presupuesto y de otros elementos del programa y de las políticas de defensa.”²¹²

Este documento subraya establece que aun cuando la amenaza de guerra global disminuyó al finalizar la Guerra Fría, el QDR, establecía que los Estados Unidos y sus aliados continuarían enfrentando peligros regionales. Se consideraba que Irán e Irak eran un reto para sus vecinos; Corea del Norte por su presencia militar representaba una amenaza para Corea del Sur. También se preveía la posible disolución de Estados débiles de Europa y África Central que podrían afectar la estabilidad y generar flujos masivos de inmigrantes.²¹³

El QDR, reconocía la dificultad de controlar la información y las tecnologías con aplicaciones militares o terroristas y preveía que la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD, por sus siglas en ingles), continuaría teniendo efectos desestabilizadores en lugares como la ex Unión Soviética, el Medio Oriente y el este de Asia.²¹⁴

El reporte QDR también señalaba que los intereses estadounidenses probablemente serían desafiados por una variedad de peligros transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y un flujo incontrolable de inmigrantes.²¹⁵

Asimismo el documento señalaba que mientras se considera que el territorio estadounidense se encuentra más seguro que durante la Guerra Fría en realidad podrá estar más expuesto a “amenazas asimétricas”, como la proliferación de misiles balísticos intercontinentales y armas de destrucción masiva, así como ataques terroristas a la infraestructura de información.

Por otro lado el QDR establece que de 1997 al 2015 la seguridad se caracterizará por la ausencia de un “competidor global par”, es decir una nación que pueda hacer frente a los designios de los estadounidenses, pero si reconoce el crecimiento de China, Rusia y la India, como poderes regionales que pueden emerger después de ese periodo.

También indica que el Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en ingles), deberá llevar a cabo tres acciones principales:

1. Amoldar el contexto de seguridad internacional a los intereses estadounidenses.
2. Responder al espectro amplio de crisis potenciales.
3. Prepararse para los retos del futuro incierto.

Por su parte el documento A National Security Strategy for A New Century establecía que los intereses estadounidenses deberían ser claros a fin de afrontar cualquier eventualidad que surgiera.²¹⁶

²¹² Smith. D., Col, “The Quadrennial Defense Review. A Sense of Déjà vu”, Center for Defense Information (CDI), en www.cdi.org/issues/qdr/qdr/html.

²¹³ Cohen W.S., Secretary of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review, Section II, Department of Defense, May, 1997, en www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec2.html. P.1

²¹⁴ Ibidem., p. 2

²¹⁵ Ibid., p 2 y 3

Este documento establece tres tipos de intereses para los estadounidenses:

1. **Intereses vitales**, que son los de importancia extrema para la supervivencia, seguridad y vitalidad del país, y son las regionales del territorio estadounidense y de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos y la vitalidad económica de la nación.
2. **Intereses importantes** son aquellos que aunque no afectan la supervivencia de la nación, sí afectan las regiones del mundo.
3. **Los intereses humanitarios y otros** son aquellos que llevan a la acción cuando los valores lo demandan, como la respuesta ante los desastres regionales o causados por el hombre o las personas y a sus derechos humanos.

Asimismo considera que debido a la proyección global de Estados Unidos, éste enfrentara amenazas a sus intereses en diferentes partes del mundo, clasificadas en tres categorías que se relacionan entre sí:²¹⁷

1. Regionales o estatales.
2. Transnacionales
3. Las derivadas de las armas de destrucción masiva (WMD).

En específico la estrategia para proteger los intereses de los estadounidenses establecía que se debía participar activamente en el exterior ya que de esta manera:

“Podemos hacer a Estados Unidos más seguro y más prospero, impidiendo la agresión, apoyando la resolución de conflictos, abriendo mercados en el exterior, consolidando democracias y enfrentando problemas globales, (debido a que) sin nuestro liderazgo y participación, las amenazas se multiplicarían y nuestras oportunidades se estrecharían. Debemos liderar en el exterior si queremos seguridad en el país, pero no podemos liderar en el exterior a menos que seamos fuertes en el interior”.²¹⁸

Ahora bien, al iniciar el presente siglo los norteamericanos insertaron en su estrategia de seguridad nacional algunos de los nuevos retos que podrían afectarles; en el documento de la CIA titulado “Tendencias Globales 2015”, se hace un balance de los desafíos que enfrentara la humanidad en el siglo XXI y que de una u otra forma podrían afectar su seguridad.

El documento establece siete grandes apartados, en los se que se describe cual será la situación a nivel mundial, al tiempo de exponer las principales amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, las cuales provendrán (dice el documento) del “... terrorismo, los flujos migratorios, la inestabilidad política y social de Rusia y China, así como un eventual colapso económico en Japón.”²¹⁹

²¹⁶ The White House, A National Security Strategy for A New Century, Federation of American Scientists en www.fas.org/man/docs/strategy97/.htm p.,13.

²¹⁷ Ibidem., p. 8.

²¹⁸ Ibidem., p.6

²¹⁹ Véase Hernández Piché, Bruno, “El mundo, México y la Realpolitik de Bush”, en revista *Milenio*, N. 172, enero 1 de 2001, p. 44.

Los siete grandes apartados son los siguientes:²²⁰

- a) Globalización. En este documento se menciona que el mundo entrará con la ineludible opción de adherirse al sistema globalizado, en donde el incremento del comercio internacional, la inversión extranjera y el comercio electrónico tendrán un gran auge. Así mismo se menciona que “Las regiones, países o grupos que se sientan marginados de los beneficios de la globalización se darán cuenta de su estancamiento económico y generarán inestabilidad... Esta situación será terreno fértil para el surgimiento de extremismos políticos, étnicos y religiosos que buscarán reivindicar sus causas a través de la violencia.” Por otro lado el documento de la CIA, establece que la globalización “... hará transparente la toma de decisiones y complicará la vigencia de los regímenes autocráticos.”
- b) Nuevas Tecnologías. El documento señala que los próximos quince años estarán dominados por la tecnología de la información y la biotecnología. El documento califica al *Internet* como el fenómeno tecnológico más importante desde la revolución industrial. Sin embargo, se mencionan dos grandes inconvenientes respecto a esta nueva revolución tecnológica. El primero es que: “Los gobiernos nacionales no podrán controlar a plenitud el flujo de información, lo que dará pie a que el crimen organizado ensanche sus actividades ilícitas como el narcotráfico, alianzas entre grupos terroristas, el contrabando de armas y el tráfico ilegal de personas.” Y el segundo es que: “Los beneficios de *Internet* estarán restringidos a la élite política y económica de todas las naciones.” Por otro lado un factor que elevará los niveles de vida de la población mundial será la biotecnología: a través de cosechas genéticamente modificadas, de la clonación de órganos y de la manipulación del genoma humano, se ampliará el horizonte para crear alimentos para las naciones más necesitadas y se combatirán las enfermedades que azotan a la Humanidad.”
- c) Escasez de Agua. En lo referente a este punto la CIA informa que “... la mitad de la población del mundo, es decir, tres mil millones de personas, viven en lugares donde el agua empieza a escasear. Las regiones más vulnerables son: África subsahariana, Oriente Medio, India, el norte de China y el Cáucaso.”
- d) Energía y Medio Ambiente. A este respecto el informe señala que en los próximos quince años se intensificará el uso de la energía, “principalmente del petróleo y el gas natural”, lo que dará un importante impulso al transporte y a las industrias. Sin embargo “en ese rango de tiempo aumentará un 50 por ciento el uso de combustibles, lo que derivará en el sobrecalentamiento de la tierra, el deshielo de los polos, el incremento en los niveles del mar y, por consiguiente, las tormentas serán más devastadoras.” El consumo mundial de petróleo “... pasará de los 75 millones de barriles diarios actuales a 110 millones para el 2015.” Por otro lado el informe vaticina una “... degradación de las tierras cultivables, pérdida de bosques y selvas, aumento en las emisiones de gases tóxicos y el crecimiento del agujero en la capa de ozono, por lo que Australia, Chile y Argentina verán elevarse los índices en cáncer de piel.”

²²⁰ Véase por Rodríguez Tovar Juan C., “CIA: Los siete jinetes del Apocalipsis para el próximo siglo”, Diario *La Crónica de Hoy*, Sección Internacional, Domingo 31 de diciembre de 2000, p. 23.

- e) Guerras. El documento hace referencia a que "... la agudización de las diferencias nacionalistas, étnicas y religiosas que generará la globalización en el mundo en desarrollo será el detonante para nuevas guerras." Se destacan como focos rojos a las ex repúblicas soviéticas, los enfrentamientos entre Rusia y el movimiento talibán de Afganistán, las pugnas nucleares entre India y Pakistán, las diferencias entre israelíes y palestinos, las tensiones entre China y Taiwán, y Centroamérica. Por otro lado el documento llama a no perder de vista el uso de "... armas de destrucción masiva, de carácter biológico, químico y bacteriológico." El documento también llama a las organizaciones internacionales para asistir a los desplazados por la guerra.
- f) Enfermedades. El documento establece que la principal causa de muerte en los próximos años será por enfermedades como el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), la tuberculosis, la malaria y la hepatitis, principalmente en África subsahariana y Asia central.
- g) Orden Internacional y Estados-Nación. El documento establece que el nuevo siglo será propicio para el surgimiento de China e India como nuevas potencias militares y económicas, aunque Estados Unidos no perderá su hegemonía mundial. Así mismo, se señala que el papel de la Unión Europea, Rusia, México y Brasil será decisivo en el nuevo orden internacional, dada su recuperación económica. El modelo político a seguir será el de la democracia representativa, en donde el buen desempeño de los gobiernos nacionales dependerá de las alianzas que se establezcan con organizaciones civiles, así como del nivel de acceso que se dé a la sociedad en la política. Uno de los peligros más grandes para los Estados-Nación "... es el terrorismo cibernético, ya que vulnera los sistemas nacionales de seguridad y facilita la coordinación entre los grupos criminales." Asimismo, se establece que "los países que podrían poner en riesgo la seguridad mundial son China, Corea del Norte, Irak e Irán, a causa del desarrollo de armas nucleares." Finalmente el documento llama a no perder de vista fenómenos sociales como el fundamentalismo musulmán, la represión contra minorías, el terrorismo los levantamientos indígenas y el hostigamiento contra inmigrantes.

Es evidente que las estrategias de seguridad y defensa de los Estados Unidos a finales del siglo XX aun cuando ya contemplaban al terrorismo como una de sus principales amenazas poco hicieron para modificar sus estructuras burocráticas e institucionales a fin de mejorar los trabajos de inteligencia e intercambio de información que les permitiera contar con los elementos suficientes para prevenir un ataque terrorista.

A la luz de la historia podemos observar que los tres documentos antes mencionados poco o nada hicieron para modificar de una manera radical las estructuras gubernamentales y de esta manera desarrollar mejores controles en la recopilación, análisis y procesamiento de la información, puesto que muchas de estas fallas fueron detectadas solo hasta después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York.

3.3.2 La Estrategia de Seguridad Nacional post 11-s, The National Security Strategy of United States of America

De forma radical fue modificada toda la estrategia de seguridad nacional a partir del 11-s, en virtud de que a partir de ese momento el principal tema a abordar sería el terrorismo en cualquiera de sus variables, situación que se ve claramente reflejada en el documento denominado “The National Security Strategy of United States of América”²²¹, que contiene toda la nueva política de defensa y la estrategia de seguridad nacional estadounidense.

La nueva Política de Defensa y Seguridad Nacional de la Administración Bush fue dada a conocer a finales de septiembre de 2002, es decir un año después de los ataques terroristas a Washington y Nueva York, pero aun desde meses antes se empezó a aplicar.

En el documento de nueve secciones y de un total de 40 páginas precedido por una carta del presidente Bush se establecen los lineamientos de la doctrina, donde destaca el hecho de que “Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas.”²²²

Así mismo el documento define la estrategia norteamericana como el único camino de la acción ya que “en el mundo nuevo al que hemos entrado, el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción.” Esto en clara alusión al hecho de marcar la diferencia con el anterior camino de la disuasión.

En este sentido la nueva estrategia de seguridad nacional se enfocó en un modelo de capacidades en el que había que definir dos aspectos de suma importancia:

1. La forma en que el adversario podría atacar.
2. Identificar las capacidades necesarias para derrotarlo.

Donald Rumsfeld H., Secretario de Defensa decía:

“Adopting this capabilities based approach requires the transformation of US. Forces, capabilities and institutions to extend Americas asymmetric advantages well into future”²²³

Pero Donald Rumsfeld también afirmaba que: “la mejor defensa y en algunos casos la única, es la buena ofensiva”²²⁴, esto en clara alusión a la hoy ya famosa guerra

²²¹ Véase www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf, en éste documento se muestra toda la estrategia de seguridad de los Estados Unidos para la primera parte del siglo XXI, y Rojas Aravena Francisco “Unilateralismo Radical y América Latina”, en *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11-9- 2001*; edit. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Santiago de Chile 2004, p. 9; donde se analiza la nueva forma unilateral de actuación de los Estados Unidos.

²²² Ibidem., p.12.

²²³ Rumsfeld H. Donald, “The News Capabilities”. The News Journal, editorial April 2002.

²²⁴ Rumsfeld H. Donald, “Transforming the Military”, en *Foreign Affairs*, de mayo- junio de 2002 pp., 20-32.

preventiva o ataques preventivos, situación que se ha perfilado como la única estrategia de la administración Bush.

De ahí que el Secretario Rumsfeld diseñara una política de seis pasos:²²⁵

- Primero, proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior.
- Segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí.
- Tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo será suficientemente remoto para huir de nuestro alcance.
- Cuarto, proteger nuestras redes de información.
- Quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de Estados Unidos.
- Sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio.

El nuevo terrorismo generó mecanismos de ataque no convencionales, en los que la amenaza en todo momento es constante; por tanto se necesitaba una adecuación de los sistemas de defensa. De ahí que los nuevos objetivos de la estrategia de defensa y seguridad sean:

1. Asegurar la continuidad y permanencia de los aliados de Estados Unidos.
2. Disuadir adversarios y enemigos de realizar acciones que amenacen los intereses de Estados Unidos o de sus amigos.
3. Prevenir agresiones al desplegar capacidades militares para eliminar cualquier ataque e imponer severos castigos a aquellos que realicen ataques en contra de intereses norteamericanos.
4. Si las medidas preventivas fallan derrotar de manera determinante a los adversarios.

Asimismo para la adecuación de los Sistemas de Defensa se requería de:

- Robustecer las instituciones y los sistemas de inteligencia para que puedan proporcionar información oportuna.
- Transformar las fuerzas militares para asegurar su capacidad de realizar operaciones rápidas y precisas, así como la creación de nuevos comandos que cubrieran áreas geopolíticamente estratégicas, (tal es el caso de la creación del Comando Norte).
- Coordinar esfuerzos con países aliados que permitan identificar las amenazas más apremiantes.

En medio de este escenario, ubicamos que los Estados Unidos desarrollaron toda una estrategia de guerra y combate al terrorismo internacional, la cual cubre dos frentes fundamentales, el externo y el interno.²²⁶

²²⁵ Citado por Rojas Aravena Op. Cit. p. 11.

²²⁶ Véase Ortega Ortega Víctor, *La Seguridad Nacional en México, Balances y Perspectivas*, Tesis de Licenciatura, UNAM, ENEP-Acatlán, México 2002. p. 84.

Por lo que se refiere al externo, ha tenido cinco características:

- 1) Buscar el respaldo de la comunidad internacional.
- 2) Formar una cruzada internacional de combate al terrorismo.
- 3) Congelar las cuentas bancarias de sospechosos terroristas islámicos.
- 4) Se comenzó a sugerir que el gobierno Talibán debe ser derrocado por ciudadanos que viven actualmente en Afganistán.
- 5) Bombardear Afganistán, atacar a Irak, a Corea del Norte y a Irán.

El resultado más evidente y contundente de todas estas acciones se daría en el ámbito interno con la creación del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security) conformado el 24 de enero de 2003 con Tom Ridge al frente y cuyo desarrollo implicaría la reestructuración del aparato gubernamental estadounidense más importante desde 1947, ya que más de 180,000 mil hombres de 22 dependencias diferentes, fueron reubicados en el DHS (por sus siglas en ingles), con un presupuesto estimado en 380 mil millones de dólares.

Al momento de su creación la finalidad de esta oficina consistió en:

“Fortalecer las fronteras de los Estados Unidos, proveer de análisis de inteligencia y protección de la infraestructura a todos los niveles, mejorar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación.”²²⁷

Esta oficina se encargaría de la seguridad de:

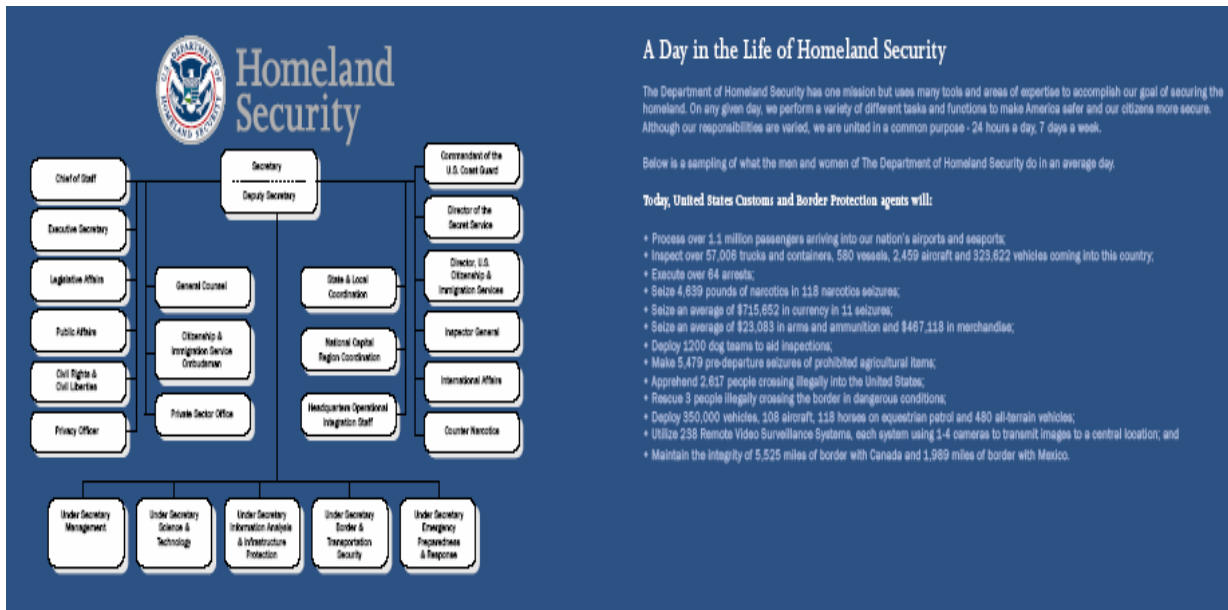
- Fronteras y transporte terrestre.
- Infraestructura estratégica.
- Amenazas químicas, biológicas y nucleares.
- Capacitación a cuerpos de seguridad.
- Generar y aplicar la USA Patriot Act. (Acta Patriótica de los Estados Unidos)

Para el logro de estos objetivos se ha hecho uso de la más alta tecnología en materia de revisión, detección, localización y monitoreo en general a fin de detectar cualquier amenaza de las antes mencionadas.

Al momento de crearse el DHS contaba con la siguiente estructura : Secretary Deputy Secretary Citizenship & Immigration Service Ombudsman Director, U.S. Citizen Ship & Immigration Services Chief of Staff Privacy Officer Under Secretary Management Under Secretary Science & Technology Under Secretary Information Analysis & Infrastructure Protection Under Secretary Border & Transportation Security Under Secretary Emergency Preparedness & Response Executive Secretary Legislative Affairs Public Affairs Commandant of the U.S. Coast Guard Inspector General, General Counsel Civil

²²⁷ Véase www.usaembasy-mexico.gov/sridge0204

Rights & Civil Liberties Director of the Secret Service International Affairs Counter Narcotics National Capital Region Coordination State & Logistics.²²⁸



Por otro lado el DHS ha tenido ajustes estructurales a fin de mejorar su operación, uno de estos fue el que el secretario Michael Chertoff, propuso el día 13 de julio de 2005, quien estableció diversos ajustes al DHS, con el fin de prepararse, prevenir y responder a atentados terroristas y otras emergencias. Estos cambios (dijo) integraran mejor el Departamento, dando a los empleados del DHS mejores herramientas para ayudarles a lograr su misión, por lo que estas herramientas de gestión serán:²²⁹

- **Centralizar y mejorar el desarrollo y la coordinación de políticas.** Se creará una nueva Dirección de política, encabezada por un Subsecretario, tras la sanción de legislación pertinente y será el coordinador primario de todo el Departamento, para temas de política, reglamentos y otras iniciativas. Esta Dirección garantizará la consistencia de la política y el desarrollo regulador en diversas partes del Departamento, además de realizar la planificación estratégica de políticas a largo plazo. Asumirá funciones de coordinación de política que anteriormente eran realizadas por la Dirección de Seguridad de Fronteras y Transportes (BTS). Esta nueva Dirección incluirá: La Oficina de Asuntos Internacionales; la Oficina de Enlace con el Sector Privado; el Consejo de Asesoría de Seguridad Nacional; la Oficina de Estadísticas de Inmigración y un Oficial de Asilo Político.
- **Reforzar las funciones de inteligencia y compartir información.** La nueva Oficina de Inteligencia y Análisis asegura que la información: se recopila de todas las operaciones de campo pertinentes y otras partes del área de inteligencia, se analiza con un enfoque centrado en la misión; es informativa pero responsable de la toma de decisiones; y es transmitida a los socios federales, estatales, locales y del sector privado apropiados. Encabezada por un jefe de inteligencia que reporta directamente al secretario, esta oficina estará formada por analistas,

²²⁸ Véase www.dhs.gov

²²⁹ Véase www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=93&content=4605 p. 2 y 3.

pertenecientes a la anterior Dirección de Análisis de la información y aprovechar la experiencia de otros componentes del DHS con las operaciones de recopilación y análisis de la información.

- **Mejorar la coordinación y la eficacia de las operaciones.** Un nuevo Director de Coordinación de Operaciones permitirá al DHS realizar con mayor eficacia operaciones conjuntas en todos los elementos organizacionales; coordinar actividades de gestión de incidentes; y utilizar todos los recursos en el Departamento para traducir la inteligencia y la política en acciones inmediatas. El Centro de Operaciones de Seguridad Nacional, que sirve como el centro del sistema nervioso de la nación para transmitir la información y gestionar incidentes nacionales todos los días del año, las 24 horas del día, será un componente de esta nueva oficina.
- **Mejorar la coordinación y el despliegue de efectivos de preparación.** La Dirección de Análisis de la Información y Protección de la infraestructura pasaran a ser la Dirección de Preparación, y se consolidaran en él efectivos de Preparación de todo el Departamento. Esta Dirección de Preparación facilitará subsidios y supervisará las iniciativas de preparación en toda la nación, respaldando la formación de equipos de respuesta de emergencia, conciencia pública, salud pública, infraestructura y ciberseguridad, y garantizará que se tomen las medidas adecuadas para proteger objetivos de alto riesgo. La Dirección estará gestionado por un Subsecretario e incluirá:
 - Un nuevo Secretario Adjunto de Ciberseguridad y Telecomunicaciones, a cargo de identificar y evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y activos cruciales de telecomunicaciones; proporcionar información actual y oportuna sobre riesgos y encabezar la respuesta nacional a ataques contra ciber- y telecomunicaciones.
 - Un nuevo Oficial Principal Medico, a cargo de realizar las responsabilidades del Departamento para coordinar la respuesta a ataques biológicos y servir de enlace para el Control de Enfermedades, los Institutos Nacionales de Salud y Servicios Humanos, los Centros para el Control de Enfermedades, los Institutos Nacionales de la Salud y otros componentes claves de las áreas biomédica y de salud pública.
 - Un Secretario Adjunto de Protección de Infraestructuras.
 - Efectivos de la Oficina de Coordinación y Preparación de los gobiernos federales y estatales a cargo de subsidios, entrenamientos y ejercicios.
 - Administración Estadounidense contra incendios.
 - La Oficina de Coordinación Regional de la Capital de la Nación.

Por otro lado, el presidente George W Bush, encargó al Pentágono que elaborará un plan de preparación de las fuerzas armadas para su actuación en un nuevo mundo difícil de predecir.

El documento generado de este estudio contiene “una propuesta de crear una nueva triada compuesta de sistemas ofensivos de golpe (ataque), de defensa y de una estructura de defensa renovada.”²³⁰

Esto de acuerdo al documento del Pentágono, deberá disminuir la dependencia de Estados Unidos de las armas nucleares y mejorar la capacidad para contener un ataque en una situación de proliferación de armas de destrucción masiva y su producción por los “países del eje del mal”, es decir Irán, Irak y Corea del Norte.

Pero hay analistas como William Kristol, quien establece que la estrategia de los Estados Unidos se enfoca a ser la base de un imperio y contempla los siguientes elementos:²³¹

1. América es un imperio y su visión es llevar la supervisión mundial y la diseminación de su ideología: preservar los derechos naturales del hombre (propiedad y libertad), y la forma universal de gobierno: la democracia liberal representativa.
2. Estados Unidos es la única superpotencia y no necesita más a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ni al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para tomar sus grandes decisiones militares que lo llevaran a intervenir en diversos puntos del planeta, donde haya una amenaza a los valores abanderados por dicho país.

En este sentido, la nueva estrategia estadounidense en materia de seguridad y defensa actualmente ya es considerada la “Doctrina Bush”, que según Gary Schmitt, y Tom Donnelly contiene tres elementos esenciales:²³²

1. Activo liderazgo global estadounidense. Bush ha expresado que los enemigos de los Estados Unidos ven al mundo entero como un campo de batalla y también expresó que hay que contraatacarlos rápidamente.
2. Cambio de régimen. Bush hace clara su decisión de incluir a los rogue status (estados violentos), como blancos de su guerra contra el terrorismo. El Eje del mal debe ser combatido: Irán, Irak y Corea del Norte.
3. Promoción de principios democráticos liberales. Ninguna nación ésta excluida de las demandas no negociables de libertad, derecho y justicia, porque Estados Unidos tiene un objetivo mayor en el mundo: la misión de expandir los principios políticos estadounidenses sobre todo el mundo musulmán.

Esta nueva política de seguridad y defensa es de alguna manera ciega a la nueva configuración económica, política, social, medioambiental, y de seguridad que existe en el mundo, es una política que solo se centra únicamente en los intereses de los estadounidenses a fin de defender sus objetivos nacionales y preservar lo que ellos conciben como sus intereses vitales.

²³⁰ Véase en Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, “La estrategia de defensa de la Administración Bush” en *La seguridad Nacional de México, debate actual*, Piñeyro, José Luis (Coordinador), edit. UAM-Azcapotzalco México 2004 p.151 y 152.

²³¹ Kristol William, *Taking the war Beyond Terrorism*, Harcourt Brace 2002 p. 35

²³² Schmitt Gary y Tom Donnelly, “The Bush Doctrine, Project Memorando, New American Century Project”, *The Economist*, 30 de enero de 2002 p.2 y 3.

Es de gran importancia destacar que toda esta nueva visión de la seguridad y la defensa se basa prácticamente en la exclusividad de la guerra contra el terrorismo, es decir para la creación de la doctrina Bush solo se tomo en consideración el combate al terrorismo, situación que a todas luces es una visión muy corta de lo que a la seguridad nacional compete, puesto que bajo este enfoque se pueden descuidar otras situaciones que también pueden afectar la seguridad nacional de su país. Es decir, por tratar de ver solo un asunto se puede perder la perspectiva de todo el conjunto de asuntos.

En este sentido el presidente George W. Bush, de alguna manera minimizo el papel de la doctrina de la contención de la Guerra Fría, ya que considero que “la disuasión no significa nada contra las oscuras redes del terrorismo y la contención no es posible cuando dictadores desequilibrados con armas de destrucción masiva pueden utilizar estas armas o misiles...”²³³

Por tanto George W Bush, señaló que la única alternativa para hacer frente al terrorismo es una estrategia basada en la prevención:

“Si esperamos a que las amenazas se materialicen, habremos esperado mucho... en el mundo al que hemos entrado, *el único patrón de seguridad es el de la acción, nuestra seguridad requerirá que todos los estadounidenses vean a futuro y resueltamente estén listos para una acción preventiva* cuando sea necesario defender la vida y la libertad.”²³⁴

De todo lo antes expuesto, claramente se puede observar que el nuevo enfoque de la seguridad nacional de Estados Unidos esta dado sobre la base del aumento del poder militar, la ingerencia abierta y directa en asuntos de otras naciones y en una política basada en el unilateralismo para hacer la guerra preventiva.

Las diferencias son claras en lo que respecta a la forma de ver y entender la seguridad nacional en comparación con la década de los noventa donde si bien es cierto que había rasgos imperiales, la política exterior de Clinton fue de tipo multilateral, tomando en consideración lo que la ONU y la OTAN planteaban, y considerando el poder que en términos geoeconómicos representaba la Comunidad Económica Europea y los países de Asia, situaciones que al parecer los nuevos enfoques de seguridad de los Estados Unidos no contemplan, o al menos no como elementos de primera línea.

En resumen, la estrategia estadounidense después de los ataques terroristas del 11 de septiembre 2001 se baso en la rejerarquización de prioridades, el unilateralismo para la toma de decisiones y la prevención de conflictos vía acciones preventivas tal y como lo muestra el documento *The National Security Strategy of the United States*²³⁵ y es precisamente lo relacionado a los ataques y guerras preventivas lo que mas se destaca en dicho documento, al punto de sostener que “en la medida de lo posible, Estados

²³³ “The Bush Doctrine: War for the Appearance of Purpose”, News-Journal editorial, marzo 2002.

²³⁴ Krauthammer Charles, “The Bush Doctrine”, Time, 26 de febrero de 2002 p,13. Las cursivas son mías.

²³⁵ Véase www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf , en éste documento se muestra toda la estrategia de seguridad de los Estados Unidos para la primera parate del siglo XXI.

Unidos buscará el apoyo de la comunidad internacional, pero en caso de ser necesario actuara en forma individual, haciendo uso de su derecho de autodefensa.”²³⁶

Por otro lado, dentro de los más recientes cambios que la visión de seguridad nacional estadounidense ha tenido es la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia en el año 2005, esto como resultado de las recomendaciones que emitió el Congreso para investigar los ataques del 11-s.²³⁷

Esta nueva Dirección se encarga de coordinar el trabajo de 15 agencias que actualmente conforman lo que se conoce como la Comunidad de inteligencia estadounidense.

Al frente de la Dirección Nacional de Inteligencia se nombro a John Dimitri Negroponte y su función será evitar la duplicación de esfuerzos, maximizar el cruce de referencias e imponer coherencia estratégica, unidad de propósito y dirección en las agencias tradicionalmente separadas.²³⁸

Es importante destacar que tradicionalmente la Comunidad de Inteligencia había sido coordinada por el Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en ingles), pero a partir de la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia esto cambia y es esta última quien las coordinara; incluidas las ocho agencias de tipo militar dependientes del Departamento de Defensa.

Así mismo será el Director Nacional de Inteligencia quien prepare y presente la información diaria en esta materia al presidente de los Estados Unidos; por tanto será el hombre con más influencia e información en toda la comunidad de inteligencia estadounidense.

Con todo lo antes expuesto, podemos ver que es bastante claro que los Estados Unidos han modificado radicalmente toda su estrategia de seguridad nacional después del 11-s, pero también su estructura institucional y burocrática con el fin enfrentar con mejores elementos al megaterrorismo que como la globalización y mucho de lo ésta implica es multifacético y multidimensional.

²³⁶ Ibid., p. 6

²³⁷ Strasser Steven, *The 9/11 investigation, Staff Reports of the 9/11 Commission, Excerpts from the House-Senate Joint Inquiry Report on 9/11*. Public Affairs, Nueva York 580 pp.

²³⁸ Schweitzer Manfred, “Futuro de la inteligencia estadounidense”, en revista Vertigo del 5-03-05, traducción de Claudia Derbez, México 2005.

3.4 La influencia estadounidense post 11-s en los temas de seguridad nacional.

Encabezamos la guerra contra el terrorismo con el objetivo de lograr la cooperación entre grandes potencias, y buscamos una mayor cooperación entre ellas, con la vista puesta en el éxito en la guerra contra el terrorismo.
Colin L. Powell

Como resultado de los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos en el 2001, tenemos que prácticamente todas las naciones desarrolladas modificaron sus políticas y estrategias de seguridad nacional en función de la influencia estadounidense.

De esta manera, por ejemplo, en Canadá se creó la denominada Ley Bill C-36 que fue aprobada por los legisladores el 28 de noviembre de 2001 y que contiene disposiciones muy parecidas a las aplicadas por los estadounidenses en materia de vigilancia y escrutinio sobre su población y contiene importantes novedades tales como que:²³⁹

- Por primera vez una Ley canadiense define lo que considera como actividades terroristas.
- Se definen los nuevos delitos terroristas y se establecen severos castigos para las personas que sean responsables de incurrir en esos delitos.
- Facilita el empleo de instrumentos de monitoreo electrónico contra grupos terroristas.
- Permite que la policía invoque audiencias de investigación sobre individuos que se presume poseen información sobre grupos terroristas a fin de que comparezcan ante un juez.
- Se crearon sanciones criminales para las personas que se sepa que recolectan fondos para llevar a cabo acciones terroristas.
- Se fortaleció la capacidad del gobierno federal para negar o eliminar el status de ayuda a quien se detecte que apoye a grupos terroristas.
- Permite que cierta información de interés nacional sea suspendida en las cortes u otros procesos judiciales.
- Posibilita el arresto de personas sobre la base de una sospecha razonable de que es necesario para prevenir un acto terrorista.

Por su parte el parlamento francés aprobó la Ley sobre seguridad interna en su primera lectura en octubre de 2001, justo cuando el ambiente post 11-S estaba en su pleno apogeo, por lo que a la Ley se le añadió un capítulo para luchar y hacer frente al terrorismo.²⁴⁰

Con Rusia los Estados Unidos han diseñado planes de colaboración futuros que se centran en “un programa para compartir información entre las seis naciones que

²³⁹ Véase Rosas Maria Cristina en “Las paradojas de la seguridad”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. Maria Cristina Rosas (Coord.) Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Sistema de Universidad Abierta SUA, y la Embajada de Canadá en México, México 2004, p. 43 y 44

²⁴⁰ Ibid., p.42.

conforman el Grupo (Six Nations Working Group), que incluye objetivos de Rusia, Europa del Este y Euro Asia donde existen vínculos delictivos empresariales y la participación de los gobiernos de los Estados Unidos y Rusia para que concluyan el Tratado Mutuo de Asistencia Legal (MLAT, Mutual Legal Assistance Treaty), a fin de que se incluya la cobertura de delitos financieros, malversación de fondos, obstrucción de la justicia y destrucción de la propiedad privada.”²⁴¹

De hecho la reunión que sostuvieron Vladimir Putin y George Bush en el año 2002 fue para firmar una declaración de Asociación Estratégica y uno de los compromisos más importantes derivados de este acuerdo fue el compromiso de reducción de arsenales de entre 1700 y 2200 ojivas para el año 2012. Actualmente se estima que cada uno de estos países tiene aproximadamente 6000 ojivas.²⁴²

Por otro lado, derivado de los grandes cambios que esta nación ha tenido y en específico después de los atentados a los Estados Unidos, y los atentados terroristas que ellos mismos han sufrido como han sido los secuestros masivos perpetrados por grupos separatistas de Chechenia en el año 2002 y 2003 en la ciudad de Moscú, tanto su agenda de seguridad nacional, como su estructura y agencias de seguridad cambiaron.

Las nuevas agencias de seguridad e inteligencia rusas son: el Servicio de Inteligencia Exterior (Sluzhba Vneshnei Razvedki, SVR, por sus siglas en ruso), el Servicio Federal de Seguridad (Federal'naya Sluzhva Besopasnosti, FSB), la Agencia Federal para la Información y Comunicaciones del Gobierno (Federal'noye Agentsvo Pravitelstvennoy Svayazi i Informatssi, FAPSI), el Servicio Fronterizo Federal (Federal'naya Pogranchnaya sluzhva, FPS), el Servicio Estatal de Protección (Federal'naya Sluzhva Okhrany, GSO), y la nueva versión de inteligencia militar (Glavnoe Razvedyvatelnoe Razvedky, GRU), ubicada en el Ministerio de Defensa como la Primera Dirección de Inteligencia.²⁴³

Asimismo es importante destacar que los nuevos temas de la Agenda de Seguridad Nacional Rusa están dados sobre la base de: la evaluación de las nuevas amenazas en el nuevo orden mundial, el cambio en el carácter de los conflictos potenciales que han venido dándose después del 11-S tales como la guerra de Estados Unidos con Afganistán y con Irak y sus propias necesidades de defensa, dadas sobre la base de sus sistemas de armamento y su relación con las republicas independientes que formaron parte de la antigua Unión Soviética.

En España los cambios más importantes que ocurrieron y que ubicamos como parte de la influencia post 11-S fueron dados al sustituir al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que cuenta con mayores facultades y atribuciones y busca modernizar la inteligencia española.

²⁴¹ Véase Jeannetti Dávila, Elena. *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, México 2005. p. 108.

²⁴² Jeannetti Dávila, Elena. *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, México 2005. p. 205.

²⁴³ *Ibidem* p. 204

Dentro de las nuevas características del CNI, destaca el hecho de que “legaliza las actividades que vienen haciendo los agentes secretos sin cobertura legal como es el uso de empresas pantalla o identidades falsas.”²⁴⁴

El director de este centro cuenta con rango de Secretario de Estado y fungirá por un mandato de cinco años, se apoya en un Secretario General con rango de Subsecretario y los agentes permanentes o temporales del antiguo CESID, fueron incorporados al CNI, conservando todos sus derechos laborales y profesionales.²⁴⁵

Es importante destacar que el CNI, reguló la explotación del espacio radió electrónico, de las señales de radar, radio telefonía o televisión que se transmiten a través de las ondas a fin de evitar que se haga mal uso de estas.

De ahí que el artículo 2 de la Ley de creación del Centro Nacional de Inteligencia establezca que el CNI, “se regirá por el principio de sometimiento al ordenamiento jurídico.”²⁴⁶ Es decir que ésta función deberá realizarla de acuerdo con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en dicha sentencia, que prohíbe la interceptación de teléfonos móviles (celulares), sin autorización judicial.

Por otro lado los líderes de la Unión Europea el 25 de marzo de 2004 designaron a su primer coordinador antiterrorista ²⁴⁷ y acordaron mejorar los intercambios de información de inteligencia. El encargado de esta responsabilidad es el holandés Gijs de Vries, cuyas principales actividades son las de luchar contra el terrorismo y se comprometieron a usar la fuerza militar para defender a toda la Comunidad; para este propósito todos los líderes europeos emitieron una declaración de compromiso, para movilizar todos los instrumentos, incluso recursos militares, si algún miembro de la Unión Europea fuese atacado por grupos terroristas.

Esta coordinación antiterrorista por una parte es el resultado de los ataques terroristas del 11-s en los Estados Unidos, pero también es el resultado de los atentados terroristas perpetrados el 11 de marzo de 2004 en España, donde la Comunidad Europea se dio cuenta que no estaba exenta de ataques del nuevo terrorismo internacional; por esto se insto a que todos los integrantes de la Unión Europea pusieran en marcha rápidamente las iniciativas antiterroristas acordadas, entre estas destacan:

- La orden Europea de arresto y medidas para combatir el lavado de dinero.
- Congelar los fondos de presuntos terroristas.

Por otro lado los líderes europeos se manifestaron a favor de considerar la creación de nuevas leyes y medidas en diversas áreas, tales como la retención de datos de teléfonos móviles (celulares) y otras comunicaciones, permitir persecuciones extrafronterizas, crear una base de datos de material forense y mejorar el intercambio de información sobre terroristas.

²⁴⁴ Ibid., p 197

²⁴⁵ Ibidem p. 197

²⁴⁶ Citado por Jeannetti Dávila Elena Ibid., p. 197

²⁴⁷ Véase el Universal del 26 de marzo de 2004.

Así mismo en Europa se fortalecieron las facultades de la Europol, una organización policíaca destinada a mejorar la eficiencia y la cooperación entre autoridades de los estados miembros de la Unión Europea y tiene como objetivos la prevención y el combate a la delincuencia internacional organizada utilizando un sistema para compartir información a través de una unidad de análisis.²⁴⁸

La Europol fue creada en 1994 pero entro formalmente en operación en 1999 debido a una serie de aprobaciones por parte de los países de la Unión Europea, Europol al día de hoy representa un sistema pionero en la colaboración de inteligencia regional, en virtud de que tradicionalmente los países de la Unión Europea trabajaban de forma independiente; hoy se trabaja en un esquema de colaboración que evita la duplicidad de esfuerzos.²⁴⁹

Este sistema ha permitido el manejo de técnicas de análisis de inteligencia de todos los cuerpos policiales de la Unión Europea, bajo un nuevo modelo de inteligencia que incluso ha funcionado en países con lengua y culturas diferentes.

El modelo que el Convenio Europol establece, esta enfocado a el combate de temas tales como: trafico de drogas, redes de organización delictivas internacionales, trafico de seres humanos para la explotación sexual, trafico de vehículos robados, trafico de material nuclear y radioactivo, falsificación de billetes y monedas así como otro tipo de documentos cobrables, también delitos en relación con actividades terroristas y cualquier actividad relacionada al lavado de dinero.

En lo que se refiere a cambios o impactos derivados post 11-S en Latinoamérica, podemos establecer, que por un lado se ha avanzado al concebir a la seguridad en su carácter multidimensional para especificar que los asuntos de seguridad nacional son de naturaleza y alcance diverso y por tanto multidimensionales, tal y como fue declarado en Bridgetown en junio de 2002.²⁵⁰

Pero también se ha respondido con estrategias de colaboración entre los servicios de inteligencia y las policías de muchos países Latinoamericanos en temas tan específicos como el combate al crimen organizado, al narcotráfico y por supuesto al terrorismo en cualquiera de sus modalidades.

De esta manera José Manuel Ugarte establece que “los servicios de inteligencia latinoamericanos están en un proceso de reformulación tendiente a lograr una mayor integración con el sistema democrático, mejorar su imagen y ofrecer mayores garantías a la sociedad.”²⁵¹

²⁴⁸ Jeannetti Dávila Elena Op. Cit.p. 161

²⁴⁹ Véase www.ncis.gov.uk.europol , organización creada en 1994 bajo las bases del tratado de Maastrich, y sus oficinas se encuentran en La Haya Holanda, en el National Criminal Intelligence Service, NCIS.

²⁵⁰ Véase www.scm.oas.org/doc, www.ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res41.html o www.resdal.org.ar, donde se da cuenta de esta declaración y se exponen algunos puntos de vista al respecto.

²⁵¹ Ugarte, José Manuel, “Las estructuras de inteligencia en América Latina”, Foreign Affairs en Español Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), num. 1 México 2002., p. 52-64.

En este sentido Ugarte menciona que los esfuerzos Latinoamericanos en materia de regulación de órganos de inteligencia y análisis estratégico, incluyen en Perú la reforma parlamentaria implantada en la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso; en Argentina se implantaron controles con la creación de la Ley número 24.059 de seguridad interior de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia; en Venezuela se creó la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia, publicada en la Gaceta Oficial del 28 de marzo de 2000,²⁵² misma que después del 11-s sufrió modificaciones para generar mejores canales de comunicación e intercambio de información.

Por su parte Carlos Maldonado, analista de inteligencia chileno, comenta que en el caso de Chile, “la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) se da como consecuencia de los ataques al World Trade Center y el Pentágono en el 2001.”²⁵³

Es importante destacar que la ANI sustituye a la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones DISPI y que Chile es uno de los pocos países Latinoamericanos que cuenta con toda una Comunidad de Inteligencia, es decir un conjunto de instituciones perfectamente estructuradas y abocadas a situaciones muy específicas en cada tema de seguridad nacional.

En el caso de Argentina el apoyo a las políticas antiterrorismo emanadas desde los Estados Unidos ha sido prácticamente total, básicamente por el hecho de que Argentina había sido blanco de dos atentados en la década de los noventa, uno en la embajada de Israel en 1992 y otro a un edificio federal del gobierno argentino en 1994.

De ahí que el presidente Néstor Kirchner en su discurso ante la 58 Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2003 hiciera clara alusión a estos eventos y que declarara que: “podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional.”²⁵⁴ Y ya en otra ocasión había resaltado la “necesidad de considerar al terrorismo internacional al momento de desarrollar nuevas hipótesis de conflicto.”²⁵⁵

Por otra parte dentro de las modificaciones que se realizaron al marco legal y administrativo como producto de los ataques terroristas a los Estados Unidos, tenemos que resaltan las que se abocan al combate al terrorismo, las del lavado de dinero y las de seguridad portuaria.

²⁵² Ibidem p. 52-64

²⁵³ Maldonado Prieto Carlos, “Profesionalismo del Personal de Inteligencia, El Caso de Chile”, en Swenson R, and S. Lemczy, *Intelligence Professionalism in the Americas, Joint Military Intelligence*, College Center For Strategic Intelligence Research, 2003, 566pp. Citado por Jeannetti Dávila, Elena en *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, México 2005, p. 240

²⁵⁴ Véase Labaqui Ignacio “Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre” en Fuentes Claudio, *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, edit. FLACSO Chile, Santiago 2004, p., 75.

²⁵⁵ Ibidem p. 75

En relación al combate al terrorismo el gobierno de Néstor Kirchner anuncio su intención de enviar al Congreso un proyecto de Ley de combate contra el terrorismo en respuesta a un reclamo por parte de Estados Unidos.²⁵⁶

Por su parte Brasil el país sudamericano de mayor peso por su dimensión territorial y su fortaleza económica, desde el año 2001 fue sumamente enfático al condenar los ataques terroristas en los Estados Unidos, de hecho fue Brasil quien invocó la puesta en marcha de Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR), sin embargo señalaron la no-existencia de grupos terroristas en su territorio a fin de evitar intervenciones estadounidenses en su país, situación que afectaría su liderazgo en el cono sur.

De hecho durante la visita del presidente Inacio Lula Da Silva a Washington, D.C. en junio de 2003, el ministro de Defensa José Viegas Filho expuso lo siguiente:

“Brazil is fully committed to the global efforts against terrorism. At the domestic level although fortunately there is neither Brazilian nor anti Brazilian terrorism, we remain vigilant so as not to be surprised. At the international level, we are engaged in different initiatives aimed at the prevention and punishment of terrorism acts. We have signed all the international documents on terrorism celebrated within the United Nations as well as the Inter American Convention against Terrorism.”²⁵⁷

Por su parte en el año 2002 el entonces presidente Fernando Cardoso propuso modificar la Ley de inteligencia, aunque no hubo el suficiente consenso para ello. Sin embargo en diciembre de 2002, se realizó una reunión entre representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos para intercambiar información y fortalecer la cooperación en los temas de terrorismo, su financiamiento, lavado de dinero, trafico de armas y controles aduaneros y migratorios.²⁵⁸

Como resultado de estas reuniones se amplió la cooperación a un programa de 3+1 para la vigilancia de la Triple Frontera, incorporando a los Estados Unidos.

Así mismo Brasil en el año 2002 puso en marcha para la zona de la Amazona un sistema de seguridad denominado Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM)²⁵⁹, con el objeto de cubrir una extensa parte de su territorio que regularmente es usada por los traficantes.

Por último es importante señalar que Brasil rechazo la propuesta de los Estados Unidos para crear una fuerza antiterrorista conjunta que actué en la Triple Frontera, esto en razón de que Brasil considera que su liderazgo puede verse afectado por la intervención de los Estados Unidos, sin embargo esto no ha impedido las acciones de cooperación y de lucha contra el terrorismo a través de otros programas.

²⁵⁶ “El Gobierno enviara en breve una ley antiterrorista al Congreso”, en El Clarín, 03/11/2003 y en US State Department: Global Patterns of Terrorism 2002”.

²⁵⁷ Citado por Labaqui Ignacio Op. Cit p. 76. Discurso presentado por el Ministro de Defensa de Brasil, José Viegas Filho en el Center for Strategic and International Studies, 11/06/2003.

²⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina: “Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, tratarán cuestiones de la Triple Frontera. Información para la prensa n. 188/2002.

²⁵⁹ “Brazil’s fight to Protect the Amazon takes to the skies.” en www.thefinancialtimes 27-10-2003.

3.4.1 La influencia estadounidense post 11-s en cuestiones de seguridad el caso de México.

En México dada la cercanía geográfica y los vínculos de cooperación histórica con los Estados Unidos generaron que efectivamente se reconfigurara tanto la agenda de riesgos en materia de seguridad nacional, como sus prioridades principales; a tal punto que de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional recientemente aprobada, ahora tenemos como una de nuestras principales prioridades que amenazan la seguridad nacional al terrorismo; la Ley señala en su artículo 5, que: “Para los efectos de la presente ley son amenazas a la seguridad nacional.”²⁶⁰

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

La Ley, pese a no ser muy clara en algunos puntos tales como lo referente a la seguridad de la aviación, la navegación marítima o ataques en contra del personal diplomático y sobre todo en las cuestiones ambientales, climáticas, de energéticos y de salud que ni siquiera son mencionadas; si lo es en lo referente a las cuestiones de terrorismo, puesto que en la fracción **I, VIII y X**, de manera clara se hace alusión éste.

A este respecto y a fin de mostrar que efectivamente ha habido otros cambios, es importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el apartado de Orden y Respeto en su sección introductoria establece que:

“La seguridad nacional tiene como **metas principales**, velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.

amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello el nuevo gobierno se propone emprender *acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el trafico de drogas.*²⁶¹

Así mismo en la sección de antecedentes de este mismo apartado se establece que:

“Las verdaderas amenazas a las instituciones de 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 trafico ilícito de drogas.**”²⁶²

Como se puede ver en estos dos párrafos del PND lo que se establece como **“metas principales”**, y **“las verdaderas amenazas”**, no se tenía contemplado al terrorismo como una meta a combatir o como una amenaza que pudiera generar daño; y las que sí estaban contempladas en los dos puntos referidos son la delincuencia organizada y el trafico ilícito de drogas y solo hasta la sección “Objetivos Rectores y Estrategias” del apartado Orden y Respeto en el punto 7.3.1, “Independencia y Soberanía”, se menciona al *terrorismo como un riesgo o una amenaza*, así mismo se establece que serán las Fuerzas Armadas y otras dependencias las que están comprometidas a contrarrestar:

- “El trafico de drogas y la delincuencia organizada...”
- “El trafico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional...”

Sin embargo pese a ser mencionado el terrorismo como un “riesgo o una amenaza”, en esta sección; esto no implicó, que de manera inmediata se realizara alguna acción de prevención o de combate al terrorismo, puesto que ni siquiera en **los objetivos rectores de este apartado**, ni en las **estrategias para el logro de los objetivos**, se vuelve a hacer mención del terrorismo.

Esta situación nos lleva a establecer que al inicio de la Administración de Vicente Fox, no se tenía contemplado al terrorismo en cualquiera de sus variantes como una verdadera amenaza para nuestra seguridad nacional, puesto que no se realizó prácticamente ninguna acción para hacer frente a esta amenaza, de tal forma que a la fecha no hay una Ley antiterrorismo, corporaciones policíacas especializadas o jueces que juzguen este tipo de delincuentes.

Tal es la situación que hasta hace solo algunos meses solo 13 elementos militares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada de México, han acudido recibir capacitación en los Estados Unidos, en materia de técnicas contra el terrorismo, dentro del Programa Especial Contra el Terrorismo (Counterterrorism Fellowship Program-CTFP), que es impartido desde el año 2002 en diversas bases militares estadounidenses.

²⁶¹ Secretaria de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, apartado de Orden y Respeto en su sección Introductoria, México 2001. Las cursivas son mías.

²⁶² Secretaria de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, apartado de Orden y Respeto en su sección de Antecedentes, México 2001. Las cursivas son mías.

Específicamente solo se han enviado a siete militares por parte de la SEDENA y seis marinos por parte de la Secretaría de Marina²⁶³, lo que pone de manifiesto que si bien es cierto que nuestro país se ha sumado a hacer frente a situaciones que al inicio de la actual administración no estaban contempladas, también es cierto que no hay un interés de alto nivel por atender una de las denominadas amenazas para la seguridad de nuestra nación, puesto que de ser así ya se habrían creado las estructuras institucionales en esta y otras áreas de seguridad nacional.

Por otro lado en el transcurso del año 2005 nuestro país suscribió diversos acuerdos internacionales en materia de seguridad y terrorismo²⁶⁴ debido a las circunstancias coyunturales de la comunidad internacional en el ámbito de la cooperación, la seguridad internacional y la intensificación de la influencia de los Estados Unidos bajo el principio de derecho internacional y el mantenimiento de la paz.

Dentro de los acuerdos que se celebraron en el 2005, está el de Lyon Francia²⁶⁵, que se aboca al combate al Bioterrorismo y el de la Cumbre sobre Democracia y terrorismo en Madrid España.²⁶⁶

Los acuerdos alcanzados en la cumbre de Lyon Francia están los siguientes:²⁶⁷

- La Conferencia ha ofrecido una valiosa oportunidad para profundizar en el conocimiento de la amenaza actual y futura que representa el bioterrorismo;
- INTERPOL, en su calidad de organización policial de ámbito mundial, debe seguir promoviendo y mejorando la cooperación y las iniciativas de trabajo conjunto entre los organismos encargados de la aplicación de la ley y las entidades pertinentes a fin de reforzar la capacidad de reacción contra el bioterrorismo a escala mundial; y
- En concreto, debe animarse a INTERPOL a que continúe sus esfuerzos de coordinación, ampliación y mejora de los conocimientos, la formación y la capacidad de los organismos encargados de la aplicación de la ley con miras a reconocer, prevenir, contener e investigar las amenazas que entraña el bioterrorismo, mediante:

²⁶³ Medellín Alejandro Jorge “Militares toman curso en EU curso contra terrorismo”, en El Universal, 09 de enero de 2006, México 2006. p 1.

²⁶⁴ Véase www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp Primera Conferencia Mundial sobre la prevención del Bioterrorismo, celebrada en París, Francia el 1 de marzo de 2005. Para la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, celebrada en Madrid, España el 8, 9 y 10 de marzo de 2005 en la que se trataron los problemas de definición del concepto de terrorismo, cómo afrontarlo y la lucha contra este véase <http://spanish.safe-democracy.org/>; véase también Diario El país del 2, 7, 9 y 11 de marzo de 2005 de esta Cumbre se desprendió la Agenda de Madrid, la cual da las políticas a seguir en el ámbito del combate al terrorismo a los países signatarios. El Universal, 8, 10 y 11 de marzo; El Economista, 8 y 10 de marzo; Diario Milenio 11 de marzo; El Financiero 11 de marzo; Diario La Crónica, 11 de marzo de 2005.

²⁶⁵ Véase Primera Conferencia Mundial sobre la Prevención del Bioterrorismo, en www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp

²⁶⁶ Véase documento la Agenda de Madrid en <http://spanish.safe-democracy.org/>

²⁶⁷ Véase declaración final de la Primera Conferencia Mundial sobre la Prevención del Bioterrorismo, Op. cit en www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp

- La creación de un centro de recursos que se ponga a disposición de los organismos encargados de la aplicación de la ley de todo el mundo.
- La mejora de la cooperación y de las relaciones entre las organizaciones internacionales y los centros de investigación, incluidos los dedicados a la ingeniería genética.
- La elaboración de una guía sobre la gestión de crisis.
- La puesta en marcha de planes de formación y concienciación que incluyan talleres a escala regional.
- La búsqueda, en cooperación con los organismos encargados de la aplicación de la ley, de una forma más eficaz de recabar e intercambiar información sobre la amenaza que supone el bioterrorismo.

Por su parte de la Cumbre sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad se desprende la Agenda de Madrid²⁶⁸, la cual contiene una serie de declaraciones concernientes a destacar que el terrorismo es un crimen contra toda la humanidad. Atenta contra la vida de las personas inocentes. Crea un clima de odio, de miedo y propicia la fractura a escala mundial entre religiones y grupos étnicos, que constituye una de las violaciones más graves de la paz, el derecho internacional y los valores de la dignidad humana, al tiempo de ser un ataque a la democracia y a los derechos humanos.

Se destaca la necesidad de una amplia cooperación de las instituciones jurídicas y los organismos policiales y de inteligencia han de cooperar e intercambiar la información pertinente más allá de las fronteras nacionales.

También se resalta la necesidad de una cooperación transfronteriza basada en la confianza y en el respeto al Estado de Derecho. La confianza se desarrolla mediante normas compartidas, reciprocidad y la experiencia práctica de una colaboración efectiva.

También se recomendó:

Apoyar la Estrategia Global para la Lucha contra el Terrorismo anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Coffy Annan, en la Cumbre de Madrid el día 10 de marzo de 2005 y se hizo un llamado urgente para:²⁶⁹

- La adopción de la definición de terrorismo propuesta en diciembre de 2004 por el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, los Desafíos y el Cambio.
- La ratificación e implementación de los convenios internacionales contra el terrorismo por aquellos estados que todavía no lo hayan hecho.

²⁶⁸ Véase documento la Agenda de Madrid Op. cit.

²⁶⁹ Ibidem.

- La conclusión, a la mayor brevedad posible, del Convenio Global sobre Terrorismo Internacional.

Así mismo existen otros acuerdos de cooperación que nuestro país ha firmado en específico con los Estados Unidos tales como:²⁷⁰

La Alianza para la Frontera México-Estados Unidos firmado en el 2002, y que se enfoca básicamente a prevenir y combatir el terrorismo internacional desde nuestras fronteras como resultado de los acontecimientos del 2001.

El Acuerdo de Frontera Inteligente, firmado en el 2002 que se enfoca en poner en operación nuevas tecnologías tales como los rayos gamma, los rayos X y los chips inteligentes en los contenedores que ingresan tanto a México, como a los Estados Unidos.

El Plan de Acción para la Cooperación y Seguridad Fronteriza 2004, del cual se desprende el Programa CT-PAT (Programa Aduanal de Comercio contra el Terrorismo) que involucra a las empresas mexicanas y norteamericanas para que aseguren los cargamentos y mercancías que ingresan a los Estados Unidos, a fin de evitar la entrada de personas, mercancías, explosivos o cualquier otro material que ponga en riesgo la seguridad nacional.

En el Comunicado Conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza 2004, se actualiza el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera de Junio de 2001. El cambio principal consistió en establecer un proyecto de cooperación basado en un sistema de frontera inteligente para el siglo XXI, que aproveche la tecnología y la cooperación bilateral “para asegurar un manejo humano eficiente y modernizado.”²⁷¹

En este sentido, resulta evidente que en los últimos años ha habido importantes cambios en cuanto a lo que se percibe como asuntos de seguridad nacional para nuestro país, y su inclusión como tal en la agenda de riesgos, situaciones derivadas de una clara influencia post 11-S.

De esta manera tenemos que nuestro país asumió al terrorismo como la principal amenaza a nuestra seguridad nacional, puesto que como ya se vio, de no estar contemplado originalmente en el PND 2001-2006 paso a ser una de las principales prioridades en materia de seguridad nacional tal y como se muestra en la Ley de seguridad nacional del año 2005 y en los pactos y acuerdos antes mencionados.

²⁷⁰ Véase www.aduanas.gob.mx, y “Aduana México Hoy”, publicación interna de la Administración General de Aduanas, números 7, 8, 9 y 10, México 2004.

²⁷¹ Ridge Tom. Dos patrias una misión. Como la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-s han unido a México y Estados Unidos, Foreign Affairs en Español, Instituto Autónomo de México (ITAM), num. 2 abril-junio de 2004 p13-27

3.4.2 Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN, hacia una Comunidad de América del Norte.

Pero el cambio más importante en materia de seguridad que podemos ubicar en nuestro país después de la aprobación de la Ley de seguridad nacional es la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN que se suscribió el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, y que podemos establecer que es el inicio de la creación de una Comunidad de América del Norte.

Dicho acuerdo fue firmado por los tres países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), los cuales se comprometieron a instrumentar una estrategia integral para combatir las amenazas extraterritoriales como el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, el tráfico de personas y el contrabando de bienes, buscando con esto concretar la denominada “Comunidad de América del Norte”. Así mismo, acordaron:

“Mejorar la seguridad por aire tierra y mar y fortalecer las alianzas de información de inteligencia, además de proteger la infraestructura para dar respuesta a incidentes terroristas transfronterizos y aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito, de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas así como la colaboración energética.”²⁷²

Establecemos que este es el acuerdo más importante puesto que es la propuesta mejor acabada y estructurada en materia de seguridad que nuestro país ha suscrito con los Estados Unidos y con Canadá y que esta enfocada a prevenir de cualquier forma cualquier tipo de ataque o agresión a las tres naciones.

Sin embargo mucha de la estrategia de seguridad de este acuerdo solo contempla a nuestro país como coadyuvante de la seguridad de los Estados Unidos, lo que nos deja en cierta desventaja para proteger y resguardar la integridad de nuestro territorio, puesto que pareciera que primero estamos viendo por la seguridad de los Estados Unidos antes de ver por la nuestra.

En específico se planteo que a través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá compartirían los siguientes objetivos:²⁷³

1. **La Agenda de Prosperidad.** Cuyo objetivo es: promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a:

- Aumentar la productividad:
- Reducir los costos del comercio y los costos de transacción; y

²⁷² Véase, “Acuerdo Trilateral contra el terrorismo y el narcotráfico”, en Diario Milenio 24-03-05; también se puede consultar diario El Universal, diario Monitor y diario Reforma de la misma fecha.

²⁷³ Véase www.sre.gob.mx, pagina de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México donde se pueden consultar los objetivos planteados el 23 de marzo de 2005, en Waco, Texas.

- Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de nuestra población contra enfermedades.

2. **La Agenda de Seguridad.** Que tiene como objetivo desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para:

- Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;
- Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y
- Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.

La Alianza parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.

Complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida; tales como la protección al medio ambiente y la salud pública, inversión en nuestra gente a través de intercambios académicos y científicos.

Dado que el objeto de estudio de este trabajo se centra en las cuestiones de seguridad solo mencionamos de manera general los objetivos y propósitos de la Agenda para la Prosperidad, puesto que básicamente se enfocan a la parte económico financiera, sin que esto signifique que no tengan un peso importante en las cuestiones de seguridad nacional, pero dado que existe un apartado específico de la seguridad nos abocamos a él.

Agenda para la Prosperidad

A fin de mejorar la posición competitiva de las industrias de América del Norte en los mercados globales y ampliar las oportunidades económicas para todos los integrantes de las sociedades de tres países y, a la vez, mantener estándares elevados de salud y seguridad para toda la población, los Estados Unidos de América, Canadá y México están trabajando conjuntamente y en consulta con los sectores interesados, para:

Promover el crecimiento, la competitividad y la calidad de vida, con el objeto de aumentar la productividad, mediante la cooperación en materia de regulación, la colaboración sectorial para facilitar los negocios, la inversión en la gente; reducir los costos del comercio, mediante el movimiento eficiente de bienes y personas; mejorar la calidad de vida, siendo coresponsables con el medioambiente, con la creación de una

oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando el comercio de productos agrícolas, protegiendo y dando seguridad a la población contra las enfermedades.²⁷⁴

Así mismo la agenda para la prosperidad del ASPAN, contempla los temas del manejo de reglas de origen y aranceles, facilitación de negocios, bienes industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, biotecnología agrícola, comercio electrónico y tecnologías de la información, transporte, servicios financieros y capital humano.

Agenda para la Seguridad

Por su parte la agenda para la seguridad del ASPAN establece que Canadá, Estados Unidos y México trabajarán conjuntamente para garantizar la instrumentación de los más altos estándares de seguridad regional y agilizar los procesos fronterizos, en las siguientes áreas prioritarias:²⁷⁵

1) Protección de América del Norte contra amenazas externas

- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de seguridad para los viajeros, que incluya resultados análogos con procesos compatibles, para la inspección antes de la salida de un puerto extranjero y en el primer puerto de entrada a América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de seguridad de carga que garantice métodos de inspección compatibles para bienes y carga previos a su partida de un puerto extranjero y en el primer puerto de entrada a América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de bio-protección, para evaluar, prevenir, proteger, detectar y responder a amenazas a la salud pública y al sistema alimentario y agrícola, tanto naturales como intencionales.

2) Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte

- Desarrollar e instrumentar una estrategia para mejorar la seguridad del transporte marítimo y de los puertos en América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia para establecer enfoques equivalentes en la seguridad de la aviación para América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia integral en América del Norte para combatir amenazas extra-territoriales para Canadá, Estados Unidos y México, incluyendo el terrorismo, el crimen organizado, las drogas ilegales, así como el tráfico de personas y el contrabando de bienes.

²⁷⁴ Véase www.sre.gob.mx, pagina de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México. Ibidem

²⁷⁵ Ibidem.

- Fortalecer las alianzas sobre inteligencia relacionadas con la seguridad de América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar un enfoque común para la protección de infraestructura crítica de América del Norte y para la respuesta a incidentes terroristas transfronterizos, así como, según el caso, para desastres naturales.

3) Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas

- Desarrollar e instrumentar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada y mejorar el flujo legal de personas y carga en los puertos de entrada dentro de América del Norte.
- Identificar, desarrollar e implementar nuevas tecnologías para la consecución de nuestras metas de seguridad compartidas, y promover el flujo legal de personas y bienes a través de nuestras fronteras.

De manera más específica la Agenda de Seguridad contempla:

Protección de América del Norte contra amenazas externas

- **Seguridad para viajeros de alto riesgo:** Desarrollar e instrumentar un sistema compatible entre los tres países que permita el intercambio y almacenamiento de información de criminales (en narcotráfico, lavado y/o falsificación de dinero, entre otros) y terroristas, a su llegada al primer puerto de entrada al continente.
- **Seguridad para carga:** Ampliar funciones y membresía de las asociaciones público-privadas de los tres países (FAST, C-TPAT, PIP y BASC) dedicadas a acelerar el flujo de cargamentos y bienes al interior de América del Norte, así como de salvaguardar la cadena de abastecimiento de productos provenientes de otros continentes.
- **Bioseguridad:** Desarrollar mecanismos de intercambio de información para la prevención, detección y reacción a amenazas, tanto naturales como intencionales, a la salud pública y al sistema alimentario y agrícola, así como ampliar los sistemas de monitoreo de importaciones de alimentos hacia el continente y entre los tres países.

Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte

- **Seguridad aérea:** Desarrollar e instrumentar un programa compatible en los tres países para el monitoreo de pasajeros y revisión de equipaje y cargamento, que evite a usuarios y cargamentos, que inicien su travesía

desde América del Norte, volver a pasar revisión cuando su destino final también sea dentro del continente.

- **Seguridad marítima:** Diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y sus puertos.
- **Amenazas transnacionales:** Reforzar la cooperación en la lucha contra actividades criminales y terroristas de índole transfronterizo, así como garantizar la repatriación segura, ordenada, digna y humana de migrantes indocumentados de zonas de alto riesgo.
- **Lucha contra el terrorismo:** Desarrollar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y cooperación que refuercen la capacidad de lucha de los tres países en contra de actividades terroristas.
- **Protección de infraestructura crítica:** Diseño e instrumentación de estrategias compatibles de protección de infraestructura crítica en áreas predeterminadas de manera conjunta, así como coordinación de planes de respuesta a emergencias en este aspecto.

Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartida

- **Zonas aeroportuarias libres de inspección:** Ampliar el número de aeropuertos en América del Norte que cuenten con líneas migratorias y aduaneras para pasajeros, equipaje y carga preaprobados de origen.
- **Reducción de tiempos de espera:** Aumentar la cobertura de programas ya existentes de facilitación de acceso para viajeros y carga de bajo riesgo, como las líneas FAST, NEXUS y SENTRI; evaluar de manera conjunta la instrumentación de nuevos programas con el mismo fin; construir nueva infraestructura fronteriza y mejorar la eficiencia de la ya existente, así como evaluar la posibilidad de facilitar el cruce de cargamentos FAST de un lado a otro de la frontera sin necesidad de detenerse.

Uso de tecnología de punta:

Continuar incorporando equipo de alta tecnología en las fronteras comunes de América del Norte que permitan alcanzar las metas de seguridad compartidas, así como agilizar el flujo legal de personas y bienes.

Es importante hacer mención que previo al encuentro del 23 de marzo, la Secretaría de estado de los Estados Unidos, Condolezza Rice visito nuestro país²⁷⁶ el 11 de marzo

²⁷⁶ Véase El Universal, El país, El Economista, El Financiero, La Jornada, Milenio, Crónica y Uno mas uno del 9 al 12 marzo de 2005

del 2005, en vísperas de la reunión del 23 de marzo con el objetivo de prevenir y sugerir “o condicionar” a México para plantear las líneas a seguir a través de la firma de un acuerdo denominado “Comunidad de América del Norte”, en el cual no se tomó en cuenta el problema migratorio y básicamente la agenda se enfocó a resaltar los esfuerzos para la lucha contra el terrorismo y la promoción de la democracia.

Por otro lado, para junio de 2005 el documento denominado “Reporte de la Alianza para La Seguridad y Prosperidad de América del Norte”, da a conocer los planes y objetivos específicos para alcanzar las metas planteadas en marzo de ese mismo año; en dicho documento se da un reporte de las acciones desarrolladas hasta ese momento y las fechas para alcanzar los siguientes objetivos.²⁷⁷

I. Protección de América del Norte contra Amenazas Externas

El documento establece que se han acordado planes para desarrollar e implementar procesos compatibles que generen resultados consistentes para la inspección de individuos antes de su salida de un puerto extranjero y en el primer puerto de entrada a América del Norte, así como para desarrollar e implementar métodos de inspección compatibles para bienes y carga antes de su salida de un puerto extranjero y en el primer punto de entrada a América del Norte. Estas estrategias incluyen compromisos en:

- *Biométrica y una visión de documentos seguros, con el fin de:*
 - Trabajar para desarrollar sistemas que impidan que los viajeros de alto riesgo ingresen a América del Norte, que a la vez faciliten el tránsito legal de personas hacia y dentro de la región, a través de mejoras a las capacidades para verificar la identidad de los mismos.
 - Dentro de los próximos 12 meses, se probarán nuevas tecnologías y se realizarán recomendaciones para mejorar el uso de la biométrica en la inspección de viajeros con destino a América del Norte, con miras a desarrollar sistemas biométricos fronterizos y de migración compatibles.
 - Se desarrollarán estándares seguros para documentos de status migratorio y de nacionalidad con un menor costo, que faciliten el cruce transfronterizo, con el fin de obtener una producción óptima antes del 1 de enero de 2008.
 - Dentro de los próximos 36 meses, se diseñara un sistema de registro único e integral de los programas de viajeros confiables en América del Norte.
- *Intercambio de información en tiempo real*

²⁷⁷ Véase www.spp.gov, pagina oficial del Security and Prosperity Partnetship; donde se puede consultar el reporte de junio de 2005, mismo que contiene los objetivos de la agenda de prosperidad y calidad de vida y la agenda seguridad del ASPAN.

Se asegurará el intercambio de información sobre individuos y carga de alto riesgo en tiempo real, para permitir que nuestros gobiernos impidan su ingreso a América del Norte, mediante:

- La negociación de acuerdos de monitoreo de información de terroristas y la valoración de otros medios de contacto apropiados entre Canadá, Estados Unidos y México.
- Se concluirá en 18 meses, las negociaciones del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sobre el intercambio de información de visas.
- Se finalizarán los protocolos para el intercambio de información de carga de alto riesgo.

• *Estándares de inspección compatibles*

Se implementarán medidas de seguridad fronteriza compatibles, que permitan una mejor detección de individuos y carga de alto riesgo antes de su partida hacia América del Norte, a través del:

- Desarrollo, de un mecanismo, recíproco para intercambiar información sobre los programas de monitoreo de viajeros sin visa de los tres países, en un periodo de 12 meses.
- Instauración, en un periodo de 9 meses, de un patrón común de procedimientos y políticas para el procesamiento de visas de visitantes, inspecciones, reconocimiento de visas, tiempo de permanencia, medidas de control de calidad, así como de apelaciones y revisión de un caso.
- Diseño, en un periodo de 9 meses, de un criterio compatible de alertas sobre posibles terroristas y criminales.

• *Controles a la exportación de fuentes radioactivas.*

- Dentro de 18 meses, se instrumentaran programas de control de importación y exportación, consistentes con estándares internacionales recientemente establecidos, para minimizar el riesgo de traslado ilegal de materiales radioactivos que pudieran ser usados para propósitos criminales como “bombas sucias”.

• *Bioprotección*

Dentro de 24 meses, se desarrollara una estrategia coordinada, consistente con la legislación de cada país, para identificar y enfrentar amenazas en contra de nuestro suministro de alimentos y nuestro sector agrícola; y compartiremos técnicas para determinar el grado de riesgo de alimentos importados.

II. Prevención y Respuesta a las Amenazas dentro de América del Norte

En América del Norte se han establecido planes para definir enfoques equivalentes que fortalezcan la seguridad de la aviación; mejorar la transportación marítima y la seguridad en los puertos; combatir amenazas transnacionales a Estados Unidos, Canadá y México, incluyendo terrorismo, crimen organizado, drogas ilegales y tráfico de personas; incrementar la cooperación en materia de inteligencia e intercambio de información; desarrollar e implementar un método común para afrontar la protección de infraestructura crítica, así como responder a incidentes terroristas transfronterizos y, según sea el caso, desastres naturales. Estos planes incluyen compromisos en:

- *Prevención*

Se implementará un programa integral para América del Norte, que garantice que los gobiernos están preparados para responder a incidentes de gran escala, incluido el:

- Diseño de protocolos, dentro de los próximos 12 meses, para afrontar incidentes que impacten las operaciones fronterizas.
- Fortalecimiento de capacidades para responder a incidentes marítimos y reducir el impacto negativo en el comercio marítimo.
- Diseño de una estrategia integral de procuración de justicia, que permita dar respuesta a incidentes terroristas transnacionales en América del Norte.
- Aseguramiento de sistemas de comunicación compatibles en operativos de respuesta y reacción.
- Desarrollo y firma de protocolos de asistencia mutua y apoyo en caso de emergencias de salud pública transfronteriza.
- Conducción de ejercicios de preparación en vista a los Juegos Olímpicos de Invierno Vancouver / Whistler 2010.

- *Protección de infraestructura crítica.*

- Se concluirán las evaluaciones coordinadas de vulnerabilidad, que permitan la identificación de nuestra infraestructura crítica transfronteriza y mejoren su protección.

- *Seguridad marítima y de aviación.*

Se diseñara e implementara un mecanismo regional que fortalezca la seguridad marítima y de aviación, incluso mediante el:

- Desarrollo de estándares y procedimientos comparables para la inspección de pasajeros aéreos, equipaje en general y carga, así como en programas de evaluación de pasajeros, conforme a la legislación de cada país.

- Diseño e instrumentación de planes para hacer más compatibles los regímenes de seguridad de puertos y de navíos de todo tipo, con el fin de salvaguardar nuestras aguas territoriales y mejorar la coordinación de operaciones regionales que aseguren nuestras fronteras marítimas.
- *Procuración de justicia fronteriza México-Estados Unidos en contra de organizaciones de traficantes.*
 - Se crearán fuerzas de trabajo piloto de intercambio de inteligencia, enfocadas a combatir la actividad criminal transfronteriza, en particular bandas criminales y redes de organizaciones de traficantes, logrando así reducir la violencia a lo largo de la frontera.
- *Programa de procuración de justicia Canadá-Estados Unidos / Great Lakes- St. Lawrence Seaway.*
 - Se desarrollarán programas de procuración de justicia marítima en el sistema St.Lawrence Seaway- Great Lakes, con el interés específico de contener a contrabandistas y traficantes, preservando así la seguridad fronteriza.

III. Aumentar la Eficiencia del Flujo Seguro de Tránsito de Bajo Riesgo a través de Nuestras Fronteras Compartidas.

Se ha desarrollado un plan de facilitación fronteriza para ampliar la capacidad instalada y mejorar el flujo legal de personas y comercio en los puertos de entrada de América del Norte. Esta estrategia incluye compromisos para:

- Trabajar con los grupos relevantes a nivel local a lo largo de la frontera para hacer más eficiente la infraestructura existente; por ejemplo, considerar la expansión del Reto Detroit / Windsor 25% a otros puertos de entrada terrestres de América del Norte, en los que se pueda aplicar.
- Evaluar y hacer recomendaciones para expandir el Programa Piloto Vancouver NEXUS-Air a otros puntos para la preinternación aérea estadounidense en Canadá, y evaluar la posibilidad de incluir a ciudadanos mexicanos en este programa, en un plazo de seis meses.
- Concluir negociaciones, en los próximos 6 meses, de un acuerdo formal de pre-internación terrestre entre Canadá y Estados Unidos, sujeto a los procesos legislativos de cada país.
- En colaboración con los gobiernos locales, provinciales y estatales, así como con el sector privado, considerar programas para reducir de manera sustancial los tiempos de espera y el congestionamiento en cruces fronterizos, mediante programas piloto de puertos de entrada de bajo riesgo para uso exclusivo de usuarios inscritos en nuestros programas de viajeros y comercio confiable.

- Evaluar la viabilidad de agilizar aún más los procedimientos en los carriles FAST instalados en nuestros puertos de entrada.

- Ampliar el programa SENTRI a los principales puertos de entrada en un periodo de 12 meses.

Por todo lo anterior podemos afirmar que el ASPAN es la alianza más importante firmada hasta ahora por nuestro país en materia de seguridad y desarrollo económico, sin embargo si se analiza con detenimiento se puede observar que muchos de los objetivos a cumplir están dados en primera instancia sobre la base de la seguridad de los Estados Unidos, en virtud de que fueron ellos los que sentaron los objetivos a alcanzar; *of the record* se llegó a comentar que México planteó muchos de los puntos concernientes al desarrollo económico, pero que fue Estados Unidos quien diseñó los puntos concernientes a la seguridad.

Sin embargo, aunque ha habido toda esta serie de acuerdos en aras de reforzar la seguridad y combatir de manera directa y frontal al terrorismo, para nuestro país pareciera ser que solo es un asunto de conveniencia o de presiones, dado que el problema, no es si se incluyó al terrorismo como una de las principales prioridades para la seguridad nacional, sino que ésta, ocupó el lugar número uno sin que hasta el momento se haya desarrollado una verdadera estrategia de combate y prevención del mismo que incluya la creación de un marco legal, es decir una Ley antiterrorismo, cuerpos especializados en su combate, jueces especializados en juzgar casos en esta materia y medidas de promoción y difusión sobre lo que se debe o no de hacer en caso de un atentado terrorista.

Lo que nos lleva a pensar entonces que el terrorismo no es la máxima prioridad en materia de seguridad nacional para nuestro país y sí lo es, es solo una prioridad de discurso, destinada a cubrir las apariencias en el ámbito internacional.

Es importante destacar una vez más que la seguridad nacional atiende a la trayectoria histórica específica de cada nación y que su definición y su concepto, así como los temas que atiende deben estar dados en función de esto.

Por tanto no hay conceptos universales de seguridad nacional, y de alguna manera tampoco hay temas universales de seguridad nacional, es decir si bien es cierto que reconocemos que un tema o asunto para una nación en específico puede ser una cuestión de seguridad nacional para otra puede no serlo en este momento, porque quizá hay otras cuestiones que si no son atendidas se convierten en riesgos no solo potenciales sino reales para la seguridad nacional de nuestro país.

Por eso debemos tener en claro que no hay recetas para la elaboración de agendas; lo que hay son guías, métodos y modelos matemáticos para la correcta elaboración de estas y quizá éste sea uno de los puntos donde tampoco se ha trabajado dado que aun existen serias divergencias en cuanto lo que es o no un asunto de seguridad nacional; y que como ya vimos aun definiéndolo, o sumándose a una definición no se generan las medidas y acciones concretas para su prevención y combate.

En este sentido, para el caso específico de nuestro país se requiere el desarrollo de agendas con alcances diferentes a los que hasta éste momento han impuesto los estadounidenses, así mismo se hace indispensable establecer una diferencia entre la agenda de seguridad estratégica que conlleva los temas de largo plazo y alcance, de la que pudiéramos llamar la agenda táctica operativa, que atiende y esta enfocada a las amenazas, riesgos y desafíos de asuntos o temas de coyuntura.

Tampoco debemos olvidar, que una de las características principales de la seguridad nacional y en específico de las agendas, es que deben ser altamente dinámicas y ampliamente incluyentes; dinámicas para permitir la entrada o la salida de temas que deben ser tratados o no como de seguridad nacional e incluyentes para permitir el análisis y las aportaciones de una gran variedad de estudiosos del tema; es decir deben ser totalmente flexibles al tiempo que también las agendas deben permitir la continuidad temática, para dar un seguimiento histórico de la gran cantidad de temas abordados.

Por todo lo anterior a partir de la firma del ASPAN el gobierno mexicano y la administración pública federal deberán realizar las reformas y políticas correspondientes en materia de seguridad nacional y desarrollo económico, lo cual marcará la nueva agenda a seguir en los próximos años, situación que indudablemente representará un desafío para nuestra seguridad nacional, puesto que aun existen importantes debilidades institucionales que aun no han sido atendidas, tales como burocracias especializadas en análisis, investigación y trabajo de inteligencia, así como de uso de nuevas tecnologías entre otras.

Asimismo una importante cantidad de temas que aunque en esta investigación no fueron abordados necesariamente requieren la atención del gobierno federal, tales como la migración nacional y centroamericana, el muro fronterizo en la frontera norte de nuestro país y las respuestas que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), darán a estos asuntos, pues es claro que si no se alcanzan mejores niveles de vida y desarrollo para la población de nuestro país, las situaciones de inconformidad seguirán creciendo y la migración aumentando, dando como resultado que se genere un riesgo mas para nuestra seguridad y por consiguiente para la seguridad de los estadounidenses.

Capítulo 4

Desafíos de la seguridad nacional mexicana en el siglo XXI

4. Desafíos de la seguridad nacional mexicana en el siglo XXI

Los romanos hicieron en estos casos lo que todo príncipe prudente debe hacer; lo cual no consiste simplemente en preocuparse de los desordenes presentes; sino también de los futuros, y de evitar los primeros a cualquier precio. Porque previniéndolos a tiempo se pueden remediar con facilidad; pero si se espera a que progresen, la medicina llega a deshora, pues la enfermedad se ha vuelto incurable. Sucede lo que los médicos dicen del tísico: al principio su mal es difícil de conocer, pero fácil de curar, mientras que con el transcurso del tiempo al no haber sido conocido ni atajado, se vuelve fácil de conocer pero difícil de curar. Así pasa en las cosas del Estado: los males que nacen en él, cuando se los descubre a tiempo, lo que solo es dado al hombre sagaz, se los cura pronto; pero ya no tienen remedio cuando, por no haberlos advertido, se los deja crecer hasta el punto de que todo el mundo los ve.

Nicolás Maquiavelo

Hay muy pocos hombres -y constituyen las excepciones-, capaces de pensar y sentir más allá del momento presente.

Carl Von Clausewitz

Antes de entrar de lleno al tema es importante clarificar los términos “desafío”, “reto”, “amenaza” y “riesgo”, puesto que esto nos permitirá tener mejores elementos de análisis a lo largo de este trabajo.

El termino desafío literalmente hace alusión a la acción de desafiar o retar, y reto es la acción de retar en cualquier acepción.²⁷⁸ En este sentido, el desafío debemos entenderlo como un reto y un reto es una característica que podemos encontrar tanto en el presente, en el mediano plazo y por supuesto en el largo plazo.

Es decir los asuntos de coyuntura o del presente, como los asuntos del mediano y largo plazo, en algún momento forman parte de nuestro futuro, esto es, de una situación que pudiera presentarse dadas la conjunción de determinadas situaciones; y si estas situaciones conllevan un elemento más, que es el “riesgo”, el escenario tiende a complicarse aun más, ya que el termino riesgo nos indica la posibilidad de que se presente un estado no deseado de nuestra realidad, el cual obviamente es resultado de las actividades humanas (incluyendo a algunos de los llamados desastres naturales, dado que hay teorías que indican que con la intervención del hombre en el medio ambiente estos se aceleran y producen).²⁷⁹

Por lo cual el riesgo, bajo esta óptica es un resultado probable y posible que generará una situación de daño, peligro o conflicto, es decir, el riesgo para efectos de la seguridad nacional debe ser visto como potencialidad de daño y perdida en el futuro.

En este sentido Quero Rodiles establece que el riesgo es:

²⁷⁸ Véase Moliner María, *Diccionario del uso del español*, edit. Gredos, Madrid 2001, p.904

²⁷⁹ Lavell Allan “Riesgos y desastres”, conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM el 8 de junio de 2004. Esta es una teoría que trabaja desde hace algún tiempo Allan Lavell en FLACSO-Costa Rica y en la que plantea la idea de que debe dejar de hablarse de desastres naturales y pasar al reconocimiento de que el desastre es una construcción social, ya que es la sociedad misma la que construye el riesgo.

“La contingencia o proximidad de un daño. Para que exista el riesgo es necesaria la presencia de un agente capaz de causar el daño, y para valorarlo es preciso estimar el factor de presencia, graduar su agresividad y calcular los efectos que puede provocar.”²⁸⁰

Así mismo el riesgo podemos enmarcarlo como una situación fortuita e inesperada y por tanto una posibilidad de que ocurra una desgracia o un contratiempo²⁸¹ y por tanto una situación que genere daño. Sin embargo las situaciones de riesgo regularmente son los asuntos coyunturales.

Por tanto los términos reto y desafío significan de alguna manera lo mismo, pero el termino riesgo y amenaza no lo son, puesto que la amenaza, vienen a ser los asuntos estructurales de la seguridad nacional, en la que los asuntos no están por darse, como en el caso de los riesgos, sino que, su capacidad de ocurrencia es de tal magnitud que podemos anticipar que se darán y por tanto estarán amenazantes a la nación y producirán o se convertirán en un daño.

Los estudios de seguridad nacional en todo momento implican la prevención y la anticipación y por tanto la prospectiva, a fin de generar escenarios que nos permitan saber lo que puede ocurrir, pero sobre todo calculando el riesgo, el peligro y las posibilidades reales de que algo ocurra y genere un daño.

De ahí que en este apartado trataré de establecer algunos temas que por sus características efectivamente representan riesgo, peligro y por tanto un desafío para nuestra seguridad nacional, pero que como veremos más adelante, y desde mi particular punto de vista, son situaciones que ya se conocen y por lo mismo han sido estudiadas y analizadas, pero no con un enfoque de seguridad nacional.

Por otro lado, el asunto es que hay cosas que no han logrado ser resueltas, pese a que han sido analizadas y discutidas, en también una gran variedad de foros, y quizá sean estas las que pudieran representar un reto o desafío más para el conjunto de nuestra seguridad nacional.

Lo que nos da como resultado, que en primer lugar no haya definiciones lo suficientemente claras en materia de seguridad nacional, que exista una especie de dispersión por no existir un órgano concentrador que dicte los lineamientos generales en materia de seguridad nacional y de inteligencia, y solo hasta hace poco empezamos a contar con una Ley de seguridad nacional, que desde mi punto de vista, si bien es cierto que es una buena aportación se ve limitada porque no norma y regula las acciones de todas las instituciones civiles y militares vinculadas a este tema, pues solo lo hace con el CISEN.

Por lo cual establecemos que si bien es cierto que los desafíos son, como ya se mencionó, situaciones que pudieran presentarse en un futuro, también es cierto que un

²⁸⁰ Quero Rodiles Felipe *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Edit. Ediciones del Ejército, Servicio de publicaciones del E. M. E., Madrid 1989 p. 238 y 239.

²⁸¹ Moliner Maria, *Diccionario del uso del Español*, Op. Cit. p. 965

desafío esta dado por la carencia o ausencia de determinadas situaciones en el presente y que demandan ser atendidas; dado que por sus características implican un riesgo, peligro y por tanto un desafío; y este es el caso de éstas cuestiones que aun no existen o que si existen no responden a las nuevas exigencias del orden mundial, y tampoco a las exigencias del proceso de transición de nuestro país.

Así mismo y aun habiendo situaciones de cooperación, no se eliminan determinadas situaciones de conflicto que requieren ser atendidas no solo con nuevas tecnologías sino con nuevas leyes, y con nuevas estructuras institucionales que de momento no existen.

Por tanto, creo que los grandes desafíos a la seguridad nacional de nuestro país básicamente los podemos encontrar en los elementos que en primera instancia debieran existir y que no existen; tales como los anteriormente mencionados pero además con un gran componente que al parecer tampoco existe y si acaso existe no responde a las nuevas exigencias de nuestra nación y estoy hablando específicamente del proyecto de nación.

Un proyecto de nación como primer elemento deberá tener una visión de largo plazo y con claras expectativas del futuro; ya nos es posible seguir con una visión corto placista o sexenal, en la que todo se ve limitado por los tiempos del sexenio;²⁸² es necesario crear un proyecto que sea el eje rector de todo nuestro quehacer nacional, que impulse y promueva el desarrollo de nuestro país y que nos permita actuar de manera armónica en el concierto de la naciones.

Pero este último tema, el Proyecto de Nación por si solo es tema de un trabajo como el que ahora se presenta, por lo que solo nos abocaremos a presentar algunas cuestiones que al día de hoy no han logrado ser resueltas y que por tanto son desafíos para nuestra seguridad nacional.

Al tiempo de que los vinculamos con en la relación México Estados Unidos, pues los temas de gobernabilidad, inteligencia, combate a la debilidad institucional, y fortaleza en el marco normativo, han sido cuestiones que los estadounidenses han trabajado para hacer frente con mejores herramientas y elementos a las nuevas amenazas a la seguridad nacional.

Por lo cual analizamos bajo el enfoque de la seguridad nacional el tema de la gobernabilidad, puesto que es un tema que aun esta pendiente de alcanzar ya que al interior del país cada vez más se presentan un sin número de demandas que reclaman ser atendidas por alguno de los tres ordenes de gobierno o por alguno de los tres poderes de la nación, situaciones que de no cumplirse podrían generar situaciones que afecten las instituciones, la gobernabilidad y por tanto la seguridad nacional.

²⁸² Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo de México dio a conocer el proyecto México 2030: Proyecto de Gran Visión; un proyecto con visión transexenal de largo plazo destinado cubrir básicamente cinco puntos fundamentales: Estado de Derecho y seguridad pública, economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, desarrollo sustentable, democracia efectiva y política exterior responsable. Véase El Universal y La jornada del 10 y 11 de octubre de 2006. El proyecto fue aceptado, sin embargo fue visto con escepticismo, pues en el gobierno de Vicente Fox se propuso en el PND 2001-2006, tener una visión para el 2025, y de lo planteado muy poco se alcanzo.

Estudiamos el tema de la inteligencia para la seguridad nacional, puesto que este es un componente fundamental, para la obtención de información y la generación de análisis con un alto valor agregado que ayude a la mejor toma de decisiones, lo consideramos un desafío puesto que solo existen 7 instituciones que realizan trabajos de inteligencia (Secretaría de Gobernación con el CISEN; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigación; Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Inteligencia Financiera e Inteligencia Aduanera), situación que en un mundo cada vez mas demandante por la velocidad en que se desenvuelve reclama mayores niveles de especialización a las instituciones encargadas de este tipo de actividades, cosa que actualmente no existe en nuestro país.

Abordamos el tema de la debilidad de la seguridad interior puesto que es uno de los principales desafíos para nuestra seguridad nacional, en virtud de que encontramos una importante cantidad de temas y situaciones que aun no han sido atendidas y que de seguir así presentarán no solo un desafío sino un riesgo para nuestra seguridad nacional.

Por último dilucidamos el actual marco normativo de la seguridad nacional, puesto que presenta importantes insuficiencias que podemos considerar como un desafío para la propia seguridad nacional de no ser atendidas y corregidas.

4.1 Seguridad nacional y gobernabilidad un desafío pendiente

*Si de cosa en cosa pudiera verse el daño que provoca un mal gobierno, quien no sabe gobernar debería esforzarse en su aprendizaje o dejar que gobernara el que supiera más. Pero el mal está en que los hombres, y máxime los pueblos, que por su ignorancia no entienden la razón de los desordenes y no los atribuyan al error que los ha producido, no saben cuan pernicioso es el hecho de estar bajo el dominio de quien no sabe gobernar; y peor aún es perseverar en el error de hacer lo que no saben o de dejarse gobernar por incompetentes, lo que origina a veces la ruina última de la (nación).
Francesco Guicciardini*

Desde hace mucho tiempo se discute respecto a las posibilidades y características de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Por regla general disociada de los temas conexos de democracia y de representación; la discusión se ha limitado básicamente a constatar que el mundo actual, convulsionado por los grandes procesos de transformación, ya no es fácilmente gobernable, ya sea porque se multiplicaron las exigencias y demandas, porque los gobiernos envejecieron o porque perdieron agilidad y vigencia las instituciones con las que hasta entonces se contaba para organizar las respuestas gubernamentales.

Desde 1973, año en que se reunieron tres importantes estudiosos de la ciencia política (Michel Crozier; Samuel P. Huntington y Joji Watanuki)²⁸³, los estudios sobre gobernabilidad han ido en aumento y año con año surgen nuevas publicaciones que

²⁸³ Véase Crozier, Huntington y Watanuki, *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York, University Press 1975.

abordan el tema, sin embargo pese al gran número de publicaciones, hasta la fecha no hay una definición de tipo universal sobre lo que es la gobernabilidad y en este sentido habría que preguntarse sobre la conveniencia de contar o no con una definición de tipo universal, puesto que las características de cada nación son diferentes.

Literalmente gobernabilidad significaría calidad, estado, o propiedad de ser gobernable, en donde gobernable significaría "capaz de ser gobernado y su opuesto ingobernable designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".²⁸⁴

En un principio los estudios de gobernabilidad (incluyendo el reporte de la Trilateral)²⁸⁵, se abocaron al estudio sobre "el exceso de demandas" que los sistemas democráticos recibían y que presentaban dificultades para procesar y atender.

Esto inicio luego de la Segunda Guerra Mundial, dado que la participación política creció ampliamente, pero no se institucionalizo, al tiempo que la intervención gubernamental se expandió, produciendo así una especie de "desequilibrio democrático" reforzado y ampliado por la disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y por la pérdida de credibilidad en los gobernantes, con la consiguiente reducción de su capacidad para enfrentar los problemas.

En consecuencia, el sistema democrático quedó de alguna manera "bloqueado", pasando a exigir una reducción paulatina del proceso de democratización y la "neutralización" de ciertas presiones, de modo de "aliviar" el sistema político.

En este contexto los años setenta fueron pródigos en argumentos antidemocráticos, impulsados por las sugerencias de la Comisión Trilateral en favor de la revisión de los "compromisos" y procedimientos que le daban sustento a la beneficencia pública.

Sin embargo es precisamente esta revisión de los compromisos la que genero argumentaciones para dar salida a la crisis contemporánea; dicha salida la encontraron en el hecho de hacer que el Estado se alejara de muchas cuestiones en las que regularmente intervenía y haciendo una sociedad más libre y participativa.

Pero independientemente de sus implicaciones políticas y especialmente polémicas, la vertiente que explora la tesis de la "crisis de la democracia" tiene a su favor el hecho de arrojar luz sobre el lado específicamente político de la crisis.

Es decir, al problematizar el propio estatuto democrático de la modernidad, acabó por estimular reflexiones de otra envergadura, orientadas hacia la búsqueda de determinaciones más profundas para el problema de la democracia y de la gobernabilidad.

En este sentido Norberto Bobbio establece que aunque no goce de una salud impecable, "la democracia no está al borde de la tumba" y aún reúne excelentes condiciones para

²⁸⁴ Véase Camou Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, edit. Plaza y Valdez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, Instituto de Investigaciones Sociales (ISS-UNAM), México 2001 p. 17.

²⁸⁵ Crozier, Huntington y Watanuki Op. Cit.

responder a los desafíos que le presenta la sociedad en transformación. La "crisis" por la que atraviesa deriva del hecho de que algunos de sus patrones de estructuración ya no subsisten, mientras que nuevos patrones comienzan a imponerse. La democracia está en crisis en el sentido de que está en transición y que encuentra dificultades, derivadas del contraste que se estableció entre los ideales democráticos y la "democracia real", entre "lo que fue prometido y lo que fue realizado."²⁸⁶

Un aspecto importante que hay que resaltar es que, derivado de la crisis de la democracia, se inicia la transformación del papel del Estado, la cual comenzó, dando paso a nuevas políticas de corte neoliberal, estimuladas años después por el fenómeno de la globalización.

Hoy sabemos que muchas de las políticas diseñadas e implementadas por ese modelo en alguna medida funcionaron, pero en las naciones con procesos de transición han llegado a derivar en severas crisis políticas, económicas y sociales, que bien pudiéramos ubicar como problemas de gobernabilidad y al mismo tiempo de seguridad nacional dada su intensidad.

En este sentido Antonio Camou plantea que:

"Mientras los países de tradición política y académica anglosajona poseen un agudizado sentido del papel del gobierno y de la acción gubernamental, aunque tal vez no tanto del Estado, en los países latinoamericanos, en cambio, más influidos por la tradición continental europea, hay una fuerte tradición de preocupación estatal, más no es así de los problemas del gobernar, (y) del ejercicio del gobierno."²⁸⁷

Luis F. Aguilar Villanueva: lo plantea de la siguiente manera: "la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones."²⁸⁸

Por otro lado los problemas de gobernabilidad que aquejaban a las democracias modernas en la década de los setentas, no eran los mismos para las naciones que en ese momento no eran consideradas democráticas -los casos latinoamericanos son vivo ejemplo de esto-, de hecho los problemas de gobernabilidad eran producto de la ausencia de democracia y no de lo que pudiera ser un "exceso" de esta.

Estas dos visiones prevalecieron durante mucho tiempo, pero los acelerados cambios mundiales, producto del fin de la Guerra Fría y el creciente fenómeno de la globalización abrieron el abanico en cuanto a los estudios de este tema; de hecho los enfoques cuantitativos fueron reemplazados por los enfoques cualitativos, en los que la reforma del Estado, de las instituciones, de la burocracia, los problemas económicos, la viabilidad misma de las nuevas democracias, el propio fenómeno de la globalización, los problemas internos, las nuevas reorientaciones Geopolíticas, los asuntos de seguridad

²⁸⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia, una defensa de las reglas del juego*, edit. FCE, México 1986, p. 21 y 22

²⁸⁷ Camou Antonio, Op. Cit., p. 20

²⁸⁸ Citado por Antonio Camou, en *Los desafíos de la Gobernabilidad*, Op. Cit., p. 20

nacional, los problemas demográficos y de población, han entrado al ámbito de la gobernabilidad.

Sabemos que el gobierno es eje de acción de toda una comunidad política, que ostenta autoridad, transmite ordenes, distribuye y redistribuye los bienes y los recursos naturales, otorga y quita privilegios (premia y castiga), y se responsabiliza de la gerencia y mando de múltiples aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de grupos particulares²⁸⁹ tales como la educación, la salud, la seguridad, pública y nacional, la impartición de justicia y la regulación económica entre otros.

De ahí que todas estas atribuciones de gobierno, dan el sentido de *gobernabilidad* y tienen como principal característica la “legitimidad y la eficacia” las cuales son indispensables para dar estabilidad al gobierno y al orden social establecido y por tanto brindar seguridad.

Bajo esta óptica tenemos que los nuevos temas de gobernabilidad y seguridad se enmarcan en la capacidad de un gobierno para ejercer la legitimidad y la eficacia.

Al hablar de gobernabilidad y eficacia, nos ubicamos en la tradición de “la razón de Estado” de Maquiavelo, mediante el ejercicio del poder político y al mismo tiempo de la gestión gubernamental; en este sentido, es de todos sabido que cualquier sistema político busca asegurar su propia supervivencia y en algunos casos expandir su ámbito de acción y operación; mucho de esto lo podemos ubicar en las obras Geopolíticas expuestas dentro de este trabajo.

Maquiavelo desplaza la congruencia moral entre medios y fines, y la reemplaza por un criterio de eficacia operacional sustentado en todo momento por la búsqueda y mantenimiento del poder.

Por otro lado, al hablar de gobernabilidad y legitimidad, la abordamos desde la tradición del “buen gobierno”, concepción que está ligada a la esfera de la ética, la búsqueda de la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político-social, así como en la búsqueda de proveer el bienestar general.

En este sentido, resulta evidente que desde Aristóteles hasta la fecha, se ha buscado establecer y determinar cual es la mejor forma de gobierno, sin que haya grandes consensos al respecto; puesto que las dos formas mencionadas siguen vigentes al día de hoy sin que esto menoscabe las formas democráticas de gobernar.

Así mismo, existe una tercera vertiente de gobernabilidad que en muchas ocasiones ha sido utilizada y aplicada con más frecuencia en los países *no democráticos* que en los democráticos, esta es la “estabilidad”; la cual podríamos ubicar en un punto intermedio, con respecto a las anteriores; pero dicha vertiente se aboca principalmente a los problemas de estabilidad política, derivados del duro ejercicio del poder, en el que la división de poderes no existe por estar concentrado en uno solo.

²⁸⁹ Véase Arbos Xavier y Giner Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, edit. Siglo Veintiuno, México 1993 p. 4

Es importante destacar que estabilidad no es sinónimo de inmovilidad, estancamiento o parálisis, Leonardo Morlino señala que un sistema estable:

“Debe ser capaz de cambiar, adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente...- puesto que solo-, una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”²⁹⁰

En este contexto como ya se menciona en los años setenta se vertieron diversos argumentos antidemocráticos, impulsados por las sugerencias de la Comisión Trilateral, y fue precisamente esta revisión de los compromisos la que generó diversas argumentaciones para solucionar la crisis contemporánea; dichas soluciones las encontraron al hacer que el Estado se alejara de muchas cuestiones en las que regularmente intervenía y haciendo una supuesta sociedad más libre y participativa.

Situación que en el ámbito del Estado se exacerbó, al punto de alejarse hasta de cuestiones como las relacionadas a asuntos estratégicos tales como la educación, la salud, la economía la seguridad y la impartición de la justicia en su ramo penitenciario.

4.1.1 Gobernabilidad e ingobernabilidad

En nuestro país el término gobernabilidad al igual que el de seguridad, se ha incorporado de forma creciente al lenguaje de periodistas, analistas y académicos, pero bajo ópticas diferentes, de hecho para un gran sector de la opinión pública resulta más llamativo y preocupante su opuesto, es decir la ingobernabilidad.

Hoy en día es común hablar de gobernabilidad democrática, pero hace diez años, cuando la gobernabilidad no era precisamente democrática y de hecho democracia y gobernabilidad se manejaban como opuestos²⁹¹; las cosas se planteaban en los siguientes términos, o nos abríamos a la democracia, con la consecuencia de perder la gobernabilidad o sacrificábamos la democracia en aras de la gobernabilidad.

El autoritarismo de ese sistema siempre estuvo ligado al hecho de su propia funcionalidad; a este respecto Luis Salazar menciona que:

“Se impuso una concepción y una práctica de la gobernabilidad sustentada en una centralización y concentración de los poderes públicos en manos del titular del Ejecutivo Federal, convertido en árbitro supremo de todos los conflictos intra o extra estatales.”²⁹²

Es evidente que el sentido de “eficacia” siempre estuvo presente en esta modalidad de gobernabilidad, puesto que un sistema autoritario suele tener los mecanismos para que las decisiones sean aplicadas en tiempos muy cortos; así mismo encontramos que la

²⁹⁰ Morlino Leonardo. “Estabilidad Política”, en Bobbio Norberto y Matteucci Incola, *Diccionario de Política*, edit. Siglo Veintiuno, México 1998 p. 601.

²⁹¹ Véase Berlin, Isaiah. “Árbol que crece torcido. Capítulos de historia de las ideas”. Vuelta n. 125 (Colección La reflexión), México, 1992.

²⁹² Salazar, Luis. “Nueva legitimidad, nueva gobernabilidad”, en *Gobiernos*, num. 4 octubre-noviembre de 1994 p. 33

“estabilidad”, fue otra de las características que hicieron valer durante muchos años y claro esta, trastocando los términos democráticos de las sociedades modernas.

Por otro lado reconocemos que en una democracia se pierde más tiempo en la búsqueda del consenso y decidiendo las acciones a emprender, las políticas públicas a aplicar y las normas que habrán de regularlas, puesto que se consulta a un mayor número de actores políticos y sociales.

En este sentido, es claro que la gobernabilidad democrática es más lenta, pero las políticas y acciones que de este modelo se desprenden son más seguras, de más amplia cobertura y de mayor durabilidad.

Para muchos ésta lentitud en la gobernabilidad democrática hace que recuerden con nostalgia el viejo autoritarismo presidencial y juzguen de inoperante y de pérdida de tiempo el nuevo debate parlamentario, pero se olvidan que las decisiones impuestas tienen menos posibilidades de sobrevivir, pues no son incluyentes de todos los sectores, y presentan imperfecciones, vicios y corrupción, con grandes costos políticos y económicos para la nación.

Desde el punto de vista de éstos viejos nostálgicos el proceso de transición, la participación de nuevos actores y los cambios democráticos llegaron a representar una amenaza a la gobernabilidad y la seguridad nacional; situación que podemos considerar como superada, por el momento, puesto que la posibilidad de regresar a un presidencialismo autoritario es lejana; sin embargo existen tres cuestiones que consideramos de vital importancia en la vida de la nación y que de no atenderse afectarían la gobernabilidad y la seguridad nacional.

La primera sería el alejamiento de la cultura democrática, la segunda sería el no fortalecimiento y modernización de las instituciones, y la tercera sería la no aplicación de las nuevas reglas del juego (entendidas estas como las nuevas leyes que permitan y amplíen la participación ciudadana de manera regulada).

Es importante destacar que en los regímenes democráticos, las sociedades se mueven y actúan; y por tanto generan un mayor número de demandas; asimismo las instituciones cumplen con su cometido de dar causa a lo dictado en las leyes; y las burocracias atienden lo dictado en los reglamentos, con una clara toma de conciencia.

Por otro lado lo que es más fácil que suceda en nuestro país, es el hecho de que la parálisis e inmovilidad del actual gobierno nos lleve a nuevas situaciones de ingobernabilidad sobre todo en el último tramo de gobierno que comprende la contienda electoral y el cambio de mando en la presidencia de la República, en donde la no integración de diversos sectores de la sociedad por lógica los ubica en la exclusión, situación que de no ser atendida derivara en problemas y riesgos para nuestra seguridad nacional.

Aunado a esta parálisis del gobierno, tenemos que la sociedad se ha vuelto más participativa y demandante de la cosa pública, pide rendición de cuentas, participa en la

elaboración de políticas públicas etcétera, en otras palabras se ha organizado y participa ampliamente en los procesos democráticos.

Si esto último no se asimila, el escenario en los próximos meses podría empezar a mostrar que existe una gran descomposición en el arte de gobernar y ejercer el poder, por que una cosa es el acceso al poder y otra su ejercicio; y es esta ultima parte la que no le ha quedado clara a los gobernantes actuales, y de donde establecemos que la gobernabilidad es un desafío pendiente, que no ha sido atendida y que al parecer pensaron que venia aunada al hecho de acceder al poder.

Sin embargo de no atenderse este desafío puede derivar en serios problemas en toda la estructura política, económica social y financiera del país, y por tanto convertirse en un asunto de seguridad nacional.

Basta ver el escenario nacional para darnos cuenta de cómo ha crecido la pobreza, la delincuencia, el crimen organizado, las demandas de obreros, campesinos, estudiantes, maestros, empresarios y de casi todos los sectores de la sociedad y si hiciéramos un análisis detallado de cada uno de estos temas, claramente nos llevaría a establecer que hace falta gobernabilidad y por tanto seguridad.

Mucho se ha argumentado en este sexenio, tratando de disculpar lo que no es disculpable, de defender lo indefendible, pero lo cierto es que sea por la inexperiencia, o por el desconocimiento de la administración pública o por lo que fuere en general, el país transita en un camino poco claro, más alejado de lo ofrecido, con pocos resultados concretos y con un alto grado de ineficacia administrativa y de acción de gobierno, que ha derivado en un alto déficit de gobernabilidad.

El riesgo ya no es solo el mal gobierno sino la ingobernabilidad en su conjunto, la cual de manera natural amenaza el orden social establecido y la seguridad nacional del país, asimismo tampoco podemos perder de vista que la falta de gobernabilidad evoca el regreso al autoritarismo, la perdida de la eficacia y en alguna medida también el regreso al estado de naturaleza aludido por Hobbes en el *Leviatán*, el cual carecía de un Estado-gobierno que se encargara de todo el proceso que conlleva instalar el orden entre los conflictos de los hombres.²⁹³

Por otro lado, el regreso al autoritarismo no necesariamente puede venir del interior sino de cuestiones externas como el terrorismo y el crimen organizado el cual genera temor y miedo de manera individual, pero que en las masas y muchedumbres propicia conductas irracionales que pueden mermar seriamente los niveles de gobernabilidad existentes en el país.

El problema no es la gobernabilidad, sino su opuesto la ingobernabilidad, en donde la diferencia más importante la encontramos en el ejercicio del poder, por lo tanto la ingobernabilidad amenaza el orden social establecido y su seguridad nacional y si el

²⁹³ Véase Hobbes Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una republica eclesiástica y civil*”, edit. FCE, México 1984.

Estado no puede proteger y dar seguridad a sus ciudadanos de amenazas internas o externas, las sociedades pueden caer fácilmente en la ingobernabilidad.

No podemos olvidar que Hobbes planteaba en su teoría del Estado, que éste era producto de un pacto social entre los individuos y el soberano en el cual éstos cedían su libertad para defenderse a cambio de seguridad, y que lo que motivaba a los ciudadanos a ceder su libertad era el incontrollable miedo a la muerte y sobre todo a una muerte violenta, o más aún a la violencia de cualquier género. Así mismo dice Hobbes, las bases del Estado moderno parten, de una naturaleza humana que se aferra a la vida y que tiene en ésta su bien máspreciado. En el esquema de Hobbes, la obligación de los ciudadanos de obedecer al soberano dura y permanece en tanto, y solo cuando éste es capaz de darles seguridad.

En otras palabras, si el Estado no puede proveer esta seguridad, o si se percibe entre los ciudadanos que el Estado no puede dar seguridad, el pacto social se derrumba y con ello se regresa al "estado de naturaleza", en el cual, de acuerdo con Hobbes, priva la ley del más fuerte.

Esto es, si el Estado no puede proteger a sus ciudadanos, de amenazas internas o externas, las sociedades pueden caer fácilmente en la ingobernabilidad y la anarquía, derivada del temor a la inseguridad.

En este sentido, después de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, la base del pacto social se tambaleó en ese país; los ciudadanos cuestionaron seriamente la capacidad de su Estado para brindarles seguridad; pero este cuestionamiento se puede hacer extensivo a nuestro país y sus instituciones de no atenderse las demandas mínimas de seguridad y gobernabilidad que los ciudadanos reclaman, las cuales podrían enmarcarse dentro de la seguridad pública, pero que podrían transitar hacia asuntos de seguridad nacional por no ser atendidas con tiempo y oportunidad.

4.1.2 Los impactos del 11-s en la Gobernabilidad

Con el fin de ejemplificar mejor como las cuestiones externas también pueden afectar la gobernabilidad de un país, contextualizamos esta situación con base en los ataques terroristas del 11-s; en virtud de que el ataque terrorista, no sólo destruyó las Torres Gemelas, sino que también destruyó la confianza de los estadounidenses en la capacidad de su gobierno para protegerlos y brindarles la seguridad requerida. Respecto a esta última idea Jorge Chabat menciona:

“La confianza es, pues, el pilar de un sistema basado en inversiones a futuro. Si no existe un marco de certeza, el inversionista no invierte, el consumidor no consume y la economía se paraliza. Y ello lo estamos ya viendo en la economía de Estados Unidos y del resto de los países occidentales. El costo real de los ataques terroristas sobre Nueva York y Washington no es el de los edificios derrumbados: es el del derrumbe de las

expectativas y de la certeza de que el Estado estadounidense es capaz de proteger a su gente.”²⁹⁴

En este sentido la confianza vertida sobre el actual gobierno de nuestro país también se ha visto mermada por diversas cuestiones que convergen en lo referente a las cuestiones de seguridad, en las que el número de delitos año con año ha ido en aumento, al punto de que hoy se ocupa el lugar número uno en secuestros en todo el continente americano.²⁹⁵

Por otro lado, la proximidad que tiene México con los Estado Unidos, ya ha comenzado también a fomentar temores de este lado de la frontera, sobre todo cuando el crimen organizado ha logrado permear en casi todas las estructuras del gobierno y la verdad es que, a pesar de las advertencias tranquilizadoras de las autoridades mexicanas, el temor y el miedo ante situaciones de inseguridad generalizada subsiste por una simple razón, el gobierno y sus instituciones destinadas a proteger y dar seguridad a sus ciudadanos están a punto de ser rebasadas.

Sí a esto le sumamos que las organizaciones terroristas se han diversificado y colaboran con los grupos del crimen organizado generando nuevas redes de criminalidad, la situación se complica porque si la primera potencia del mundo, Estados Unidos, no pudo evitar ni los aviones del 11 de septiembre²⁹⁶, ni las infecciones de ántrax, no se ve que ningún otro gobierno del mundo pueda evitarlo; y por tanto todas las naciones son blanco claro de ataques criminales o terroristas.

Sin embargo ante las nuevas circunstancias es inevitable y necesario que el gobierno mexicano contribuya a fortalecer el control sobre nuestro territorio, nuestras fronteras, costas y espacio aéreo, para reducir la probabilidad de que, en nuestro país, se puedan montar operaciones terroristas; o que desde México se articulen atentados, para realizar actos de sabotaje o terrorismo, que indudablemente afectaran no solo las estructuras y las instituciones de gobierno sino todo el andamiaje que brinda y da gobernabilidad.

En la política interior de nuestro país la toma de decisiones y definiciones es urgente, los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos han provocado un endurecimiento de la política mundial, en la que solo con mejores instituciones y con mayor interés en los temas de seguridad se podrá evitar que la ingobernabilidad cubra nuestro país.

²⁹⁴ Chabat Jorge, “Miedo”, Diario *El Universal*, viernes 12 de octubre de 2001, primera sección, p. 9.

²⁹⁵ Véase Castillo García Gustavo “México rebasa a Colombia y Brasil en numero de secuestros en www.jornada.unam.mx del 04-08-2005, también puede consultarse México lideró numero de secuestros en América Latina, según ONG, en www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/america y en México supera a Colombia en el numero de secuestros en www.lukor.com/not-mun/america/0601/02234710.htm

²⁹⁶ En este sentido es importante aclarar que desde 15 días antes la Administración de Aviación Federal de los Estados Unidos, reconoce que tenía información sobre el posible uso de aviones comerciales para realizar atentados terroristas; este documento fue enviado a todos los aeropuertos y líneas aéreas estadounidenses. El responsable de enviar este documento fue Michael A. Canavan, Director de Seguridad de la Administración de Aviación Federal (FAA, por sus siglas en ingles), Véase Aponte, David “Los alertan 15 días antes”, en revista Cambio del 7 al 13 de octubre n. 18, México 2001, pp. 12-16

Es frente a esos hechos que hay que tomar decisiones con oportunidad y prontitud; de ahí que sea necesario el reforzamiento de la autoridad; misma que puede lograrse de dos maneras: regresando a las viejas prácticas excluyentes y violatorias de los derechos humanos propias de un sector de los aparatos de seguridad, que como ya se sabe operaron durante muchos años en nuestro país y que de regresar inevitablemente polarizarían a la sociedad y debilitarían a la democracia; o la segunda opción sería ir hacia adelante en la decisión definitiva de fortalecer al Estado su gobierno y sus instituciones por la vía democrática.

Dentro de este orden de ideas, hay quienes consideran que la actual situación está llevando a la construcción de un orden mundial donde sus contenidos policíacos y militares tendrán un peso mayor al de la última década, pues bajo la legitimidad de luchar contra el cáncer del terrorismo y el crimen organizado se impondrá una nueva correlación Geopolítica y una nueva administración de poder imperial, que como ya hemos visto en los Estados Unidos ya esta en marcha.

Todavía es muy temprano para determinar cuál será el final de esta crisis global, pero por lo pronto ya fuimos testigos de sus consecuencias: nuevas formas de hacer la guerra, bajo el argumento del enfoque preventivo, la desaceleración de la economía mundial, una franca recesión generalizada y un cambio acelerado de los equilibrios geopolíticos del mundo.

Sabemos que estamos ante una crisis mayor, y de la claridad con que comprendamos lo que ocurre, dependerá que seamos arrastrados por ella, o que podamos reaccionar con inteligencia para proteger nuestros legítimos intereses.

A partir del 11 de septiembre se inició la transformación del Estado contemporáneo; situación que no tardaremos mucho en corroborar. Si bien la política antiestatal del neoliberalismo había tenido un considerable éxito; en los últimos 30 años no se había producido un desafío al Estado, del calibre que tuvieron los acontecimientos de ese día, ni se había operado una reacción tan extendida y vigorosa en el sentido de exigir al Estado que reasumiera en toda su dimensión sus máximas atribuciones, es decir: *las punitivas*.

El riesgo es grande para cualquier nación, incluida la nuestra, ya que siempre que se producen reacomodos profundos, existe el riesgo de un viraje, de retorno, hacia un Estado hipertrófico, y es que a tal punto se ha debilitado al Estado, al gobierno, a sus instituciones y sus funciones, que ahora se le formulan exigencias, que no debemos pasar por alto los riesgos que se ciernen para la organización democrática del poder y sus instituciones.

La historia de las instituciones nos enseña que en todos los periodos dominados por el ejercicio de las atribuciones de guerra, las relaciones entre los órganos del poder experimentan un impacto adverso a los órganos representativos y favorable a los gubernativos, cuya profundidad y extensión está directamente relacionada con la magnitud que alcance el conflicto de las armas.

Es decir que entre mayor sea el conflicto, donde las armas prevalezcan, los órganos democráticos y representativos se verán cada vez más afectados y por consiguiente con menos margen de maniobra para la gobernabilidad, situación que como ejemplo podemos ver al día de hoy en Irak.

En este sentido, el fenómeno de dislocación del poder y de la gobernabilidad se agrava por las amenazas del terrorismo y del crimen organizado, ya que cuando las sociedades políticas se ven afectadas por actos de terror y de inseguridad, se comienza a debatir entre qué se prefiere ¿la libertad o la seguridad?; y normalmente apoyan las opciones inmediatas que les garantiza la segunda opción, considerando que luego se podrá recuperar la primera.

Este ciclo se ha confirmado en las democracias consolidadas, pero no en las democracias en formación, como la nuestra. El sacrificio de libertades en Estados Unidos y Gran Bretaña, durante la segunda guerra mundial, resultó transitorio.

El “macartismo”, por ejemplo, fue un grave retroceso, pero pasajero. Ambos países tenían una sólida estructura democrática que les permitió absorber los desajustes temporales y más tarde restablecer su sistema. La razón de Estado tuvo secuelas negativas, pero en lo general permitió atajar al fascismo.

El efecto de la crisis desatada el 11 de septiembre se ha proyectado sobre buena parte de los Estados del orbe, sea porque Estados Unidos los considera adversarios, o sea porque requiera apoyo y su sumisión, según el caso. En situaciones semejantes, las autocracias locales han resultado funcionales, por abyectas, para las democracias imperiales.

Pero por este tipo de situaciones, tenemos que preguntarnos ¿qué pasará con nosotros?, ya que somos una democracia de reciente creación, y que por tanto debemos cuestionarnos que debemos hacer, pues actualmente nos encontramos a la mitad de río, y ¿regresaremos a la orilla conocida y segura del autoritarismo?, ¿o todavía tendremos inteligencia, valor y tiempo para seguir hacia la consolidación democrática?

Los impactos y resultados, sobre diversos aspectos de la vida en el planeta son difíciles de imaginar ahora, pero nos afectarán a todos. Incluso en nuestro país, donde hemos preferido refugiarnos en el supuesto de que los hechos ocurridos están suficientemente alejados de nuestra frontera como para no preocuparnos por ellos.

Creo y considero, sin embargo, que esta percepción es equivocada y que veremos muchas cosas nuevas en torno del tema de la seguridad, muchas de ellas poco placenteras y cómodas para los ciudadanos, sino son ampliamente debatidas y consensuadas.

Por esto mismo, la serenidad y la templanza en el ejercicio del mando, así como la sensibilidad social para no lastimar a la población, y la utilización de nuevas tecnologías y de la inteligencia, serán más útiles para alejar la inestabilidad que genera el crimen organizado y el terrorismo; que las medidas punitivas y poco observantes de la democracia.

No debemos olvidar que, en todo momento la razón de ser y el propósito del Estado mexicano, el gobierno, sus instituciones y la representación política, deben ser proteger al país sus intereses y a los mexicanos y por lo mismo evitar que la ingobernabilidad cubra a la nación, situación que de darse pone en gran riesgo a la nación y su seguridad nacional.

De ahí que la transición a la democracia plantea el problema de generar una gobernabilidad democrática, donde el Estado, actúe como eje articulador de toda la forma de vida moderna, formando parte de nosotros, imponiéndonos obligaciones y otorgándonos derechos y garantías, viéndolo actuar como administración, como ejército, como policía, como actividad legislativa, como asistencia social, como el conjunto de instituciones, como tribunales etcétera; pero sobre todo como gobierno.

En conclusión, la gobernabilidad implica un equilibrio, la respuesta eficaz y legítima del Estado, con miras a encontrar la estabilidad, la seguridad y el desarrollo en todas las áreas de la nación; utilizando el ejercicio consensuado del poder político.

Sin embargo, hay que dejar en claro que esto no significa que estemos hablando de un gobierno perfecto, ausente de problemas, reclamos y demandas de la sociedad; sino de un gobierno que prevé, atiende y da respuesta de manera oportuna y eficaz a las constantes peticiones que recibe; en este sentido esto es parte del gran desafío nacional que tiene pendiente el actual gobierno, puesto que si esto no se cumple, no solo la gobernabilidad estará en peligro sino el conjunto de nuestra seguridad nacional.

Por último, es necesario destacar que el nuevo orden mundial y más específicamente el fenómeno de la mundialización demandan una serie de cambios en la concepción de los problemas de gobernabilidad, los cuales ya no solo son de corte nacional; hoy son grandes problemas de orden internacional, que demandan la acción conjunta de varias naciones, y que al interior demandan la recomposición de las viejas leyes las antiguas instituciones y las obsoletas burocracias.

4.2 Inteligencia y Seguridad Nacional

Toda la información que se pueda obtener con antelación a los preparativos de la guerra es conseguida por personas y no mediante cálculos. El medio más eficaz es contar con agentes secretos bien entrenados.
Sun Tzu

El concepto de inteligencia, frecuentemente es utilizado como sinónimo de espionaje, aunque éste, es solo uno de los muchos métodos para obtener datos, e informes; la aclaración viene al caso puesto que como muchos de los conceptos vinculados a la seguridad nacional no son claramente entendidos, el de inteligencia no es la excepción.

Los servicios de inteligencia son tan antiguos, como cualquier forma de gobierno existente, sin embargo podemos iniciar ubicándolos específicamente en el imperio Romano, en la Iglesia católica, en las diferentes formas de gobierno medieval, o durante

los siglos XII y XIII, periodo en el cual los mongoles con Gengis Kan al frente desarrollaron un complejo sistema de espionaje y de obtención de información.

Pero aun antes de estos hechos, en el siglo III o IV antes de Jesús Cristo, en la antigua China, el guerrero Sun Tzu, escribió un libro llamado “El Arte de la Guerra”²⁹⁷, en el cual desarrolló tácticas y estrategias no solo de la guerra en sí, sino de lo que hoy conocemos como inteligencia.

Sun Tzu en su libro estableció por ejemplo que es de gran importancia “descubrir la estrategia del adversario hasta el punto que seamos capaces de encontrar métodos de derrotarlo con el menor costo posible.”²⁹⁸

En este sentido el comentaba que era necesario tener un “conocimiento previo” de las cosas y este se obtiene por medio de hombres que conocen o pueden conocer directamente la situación del enemigo.

De esta manera los puntos para obtener la victoria en todo tipo de actividad de acuerdo con Sun Tzu son el hecho de “conocer a tu enemigo y conocerte a ti mismo te ayudara a no estar en peligro, aun si luchas cien batallas” y por tanto “si desconoces a tu enemigo tanto como a ti mismo, ten la seguridad de que para ti cada batalla será un peligro.”²⁹⁹

Por esto él estableció que:

“Toda la información que se pueda obtener con antelación a los preparativos de la guerra es conseguida por personas y no mediante cálculos. El medio más eficaz es contar con agentes secretos bien entrenados.”³⁰⁰

Siglos más tarde cuando las ciudades Estado de Italia y los Estados más poderosos comenzaron a tener diplomáticos y ejércitos, formalmente establecidos, estos Estados se vieron en la necesidad de contar con un auténtico servicio de información política y militar, con el objeto de llevar a cabo una política exterior racionalmente ordenada, con el claro conocimiento de lo que ocurría en otras naciones.

Sin embargo, la creación de un servicio de información organizado sistemáticamente de acuerdo con unas directrices modernas, se debe a Federico el Grande, “bajo su reinado, como más tarde bajo (el de) Bismarck, los prusianos transformaron los servicios de información en una función del Estado Mayor.”³⁰¹

De esta forma durante el siglo XIX el modelo prusiano rápidamente se expandió por toda Europa, generando que se crearan en otras naciones servicios de contraespionaje.

Durante el siglo XX los servicios de espionaje y obtención de información jugaron un papel de vital importancia durante cada una de las guerras mundiales, sin embargo es

²⁹⁷ Sun Tzu, *The Art of the War*, Traducción de Samuel Griffit Oxford University Press, 195 pp.

²⁹⁸ Ibidem., p. 144-145

²⁹⁹ Sun Tzu *El Arte de la Guerra*, ed, nuevo talento, México 2000 p. 22 y 23.

³⁰⁰ Ibidem p., 75

³⁰¹ Enciclopedia de las Ciencias Sociales *op. cit.*, p. 44.

durante la segunda guerra mundial, que los servicios de inteligencia alcanzan proporciones, hasta ese momento sin precedentes, ya que diversos países formaron servicios de información militar y política.

Ejemplo de esto último es Estados Unidos, quien en 1941 formó la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS), con el objeto de realizar operaciones secretas en diversos países de Europa, esta oficina es el antecedente inmediato, de lo que después sería la Central of Intelligence Agency (CIA), cuya formación se da en 1947, como resultado de la firma y creación del Acta Nacional de Seguridad.

Después de la Segunda Guerra Mundial la rivalidad por alcanzar posiciones de poder entre Estados Unidos y la ex Unión de Republicas Socialistas (URSS), desembocaron en lo que sería conocido como la “Guerra Fría”, periodo durante el cual el desarrollo de servicios de información se acrecentó considerablemente en virtud de que era necesario saber que hacia o pretendía hacer el enemigo; en Estados Unidos la CIA sería la agencia más importante de inteligencia, mientras que en la URSS el servicio de información estaría “... bajo la dirección del Komitet Gosudarstvennoi Bezopastnosti (KGB), Comité de Seguridad del Estado.”³⁰²

4.2.1 Los servicios de inteligencia en el nuevo orden mundial

Actualmente, todas las naciones cuentan con servicios o agencias de información o de inteligencia que permiten a los gobiernos obtener información calificada, con el objeto de planear y dirigir las políticas, así como elegir los instrumentos, para alcanzar los fines deseados.

La complejidad de la política mundial, así como los constantes avances tecnológicos, han generado que el tamaño de los servicios de inteligencia crezca, al tiempo de profesionalizarse y especializarse, cada vez más en los distintos campos de la investigación política, económica y social, sin dejar los estudios clásicos de militarismo y geopolítica.

El funcionamiento de prácticamente todos los servicios de inteligencia del mundo tiene un esquema escalonado, es decir cubre una serie de pasos, cuyo orden metodológico permite la correcta identificación del problema y sus causas para atacarlo o mejor aún para prevenirlo.

El primero de estos pasos consiste en hacer la recopilación y obtención de datos que se consideren prioritarios para las necesidades requeridas, a este tipo de datos se le llama información en bruto; en segundo lugar se hace la clasificación, la valoración, verificación y selección de esos datos o información, al tiempo de analizarla a fin de sacar conclusiones e interpretaciones, con respecto al problema planteado; por último se procede a comunicar los resultados a los consumidores solicitantes, quienes serán los que hagan la toma de decisiones.

³⁰² *Ibidem.*, p. 45.

Asimismo es importante destacar que todo este proceso utiliza un sistema que se denomina “compartición”, donde la información es compartimentada para que cada departamento solo conozca una parte del proceso, a fin de evitar fugas de información y vicios en su análisis, sin que esto implique que no haya una coordinación entre los diferentes departamentos. Por otro lado las fuentes de información de los servicios de inteligencia, básicamente se dividen en dos: las públicas y las secretas.

Las fuentes públicas podemos definir las como todas aquellas que están al alcance de cualquier analista, ya sea en librerías, bibliotecas, o cualquier otro centro de documentación o de información pública.

Las fuentes secretas podemos establecer que son todos aquellos datos que los gobiernos buscan ocultar por ser considerados como asuntos vitales o estratégicos para una nación, es decir una fuente secreta es un dato que un gobierno oculta.

Dentro del contexto de la guerra fría, varias fueron las tendencias que surgieron en cuanto a que tanto deben estar vinculados los servicios de inteligencia y los organismos políticos, que son en última instancia los tomadores de decisiones, así por ejemplo, hubo analistas que sugerían que los políticos y los analistas de la información deberían estar en continuo contacto para guiarse mutuamente, y por otro lado había analistas que sugerían que los servicios de inteligencia no debían intervenir directamente fijando los objetivos nacionales, los planes o las políticas de una nación.

Asimismo, se desarrollaron otros estudios que recomendaban, que la información se atuviera exclusivamente a los hechos, ya que el papel propio de los servicios de información es el de inducir los hechos, sin prejuicios en una organización independiente.

Por último había analistas que sugerían que las funciones informativas y políticas debían estar totalmente separadas, y que debía ser un organismo centralizado e independiente quien recopilara la información, hiciera los análisis e interpretaciones y no fuera responsable de ninguna política.

Hoy en día las naciones democráticas tienen una combinación de estas cuatro formas de concebir las relaciones de los servicios de inteligencia y la política, ya que se han creado servicios de inteligencia que de alguna manera son independientes de los gobiernos en turno, pero que están regulados por leyes y normas, así como por órganos de supervisión, y que la única forma en que se vinculan con los gobiernos en turno es con el fin de compartir información y puntos de vista sin carga de prejuicios, dando como resultado un equilibrio entre la política y los servicios de inteligencia, situación que deriva en análisis y estudios más objetivos y alejados de cargas políticas, al menos hasta que llegan a los tomadores de decisiones.

De esto último, es precisamente que han surgido los controles de los servicios de inteligencia, situación que en todo momento ha sido causa de tensiones, tanto en los gobiernos democráticos, como en las dictaduras, ya que un organismo que posea conocimientos secretos y esté especializado en la técnica de obtener, comunicar y utilizar informaciones secretas o confidenciales es una fuente potencial de poder.

En una sociedad democrática, que reclama saber de las actividades que desarrollan sus instituciones, éstas se enfrentan con el problema de que algunas actividades de los servicios de inteligencia requieren de la máxima discreción, ya que si alguna misión sale a la luz pública, esta puede fracasar y exponer a los elementos que en ella participen.

Mientras que en los regímenes totalitarios, la capacidad para controlar los medios oficiales de comunicación, así como reprimir a los grupos opositores, les brinda la facilidad de mantener en secreto muchas de sus actividades, las cuales muchas veces van en perjuicio de grandes sectores de la población.

Pero es precisamente el alto potencial de poder con el que cuentan los organismos de seguridad nacional para el desarrollo de ciertas actividades, lo que afectó tanto a ciudadanos, como a instituciones, generando el establecimiento de sistemas de control y supervisión de las actividades de estos organismos.

En las naciones democráticas el establecimiento de controles hoy en día es una situación natural y al mismo tiempo necesaria, ya que algunos de estos organismos tuvieron que pasar por escándalos de espionaje, antes de ser regulados, ejemplo de esto lo tenemos en la CIA, donde los escándalos crecieron a tal punto que "... el Congreso y la sociedad..., entre 1975 y 1976 sometieron a la CIA, a un riguroso escrutinio"³⁰³, el resultado de esto fue que se crearon comités de vigilancia permanentes, tanto en el Congreso como en la sociedad.

Asimismo otros países han hecho lo mismo y los resultados han sido altamente favorables, ya que les ha permitido supervisar y controlar todas las actividades que sus órganos de inteligencia desarrollan, ejemplo de esto son Alemania, España, e Italia, quienes sus cuerpos legislativos, "... crearon comités o comisiones para supervisar a sus servicios de inteligencia."³⁰⁴

Otro ejemplo es Canadá, quien tiene uno de los servicios de inteligencia, con más controles en el mundo, pues al "Servicio Canadiense de Seguridad e Inteligencia lo vigila el Comité de Revisión de la Inteligencia de Seguridad, integrado por miembros del Consejo de la Reina que, sin ser parlamentarios, tienen la obligación de informar al legislativo."³⁰⁵

En nuestro país el establecimiento de controles a las instituciones de seguridad nacional es un asunto prácticamente nuevo pues solo hasta la aparición de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 y la Ley de Seguridad Nacional de 2005 estos empezaron a darse; sin embargo, en el Congreso estos controles no existen de una manera clara puesto que no existe una Comisión de seguridad nacional.

³⁰³ Aguayo Quezada, Sergio, *Servicios de Inteligencia y Transición a la Democracia en México*, en *La Seguridad de México y Estados Unidos, en un Momento de Transición*, Aguayo Quezada S. y John Bailey (coord.), Edit. Siglo Veintiuno, México, 1997, p. 188.

³⁰⁴ *Ibidem.*, p. 189.

³⁰⁵ *Ibidem.*, p. 189.

4.2.2 Nuevos enfoques temáticos para la elaboración de agendas de seguridad nacional

Al término de la guerra fría, se abrió el debate sobre el papel que habían de jugar los servicios de inteligencia en el siglo XXI, y es que la conformación del nuevo orden mundial, así como la creciente globalización económica y la mundialización de ciertos problemas ha puesto sobre la mesa, el debate de hacia donde se enfocan las nuevas agendas de seguridad nacional.

Así por ejemplo encontramos coincidencias en países como Canadá, Alemania, Brasil, España, Argentina, Rumania y Estados Unidos, en cuanto a cuales serán los grandes problemas en el siglo XXI a nivel mundial.

Para Canadá según Elcock Ward Pitfield D. Director del Canadian Security Intelligence Service (CSIS), "... la proliferación armamentística, el crimen organizado, el terrorismo, así como la revolución informática."³⁰⁶ Son problemas que deben ser abordados y estudiados por los servicios de inteligencia, ya que de una u otra forma representan riesgos para la seguridad de la nación.

Para Alemania las "amenazas transnacionales", según August Hanning, quien es director del Servicio Federal de Inteligencia de Alemania, el Bundesnachrichtendienst (BND), pueden ser catalogadas de la siguiente manera:

"Las amenazas relacionadas con la proliferación de armas, los conflictos regionales, la delincuencia organizada, el terrorismo, y la seguridad informática."³⁰⁷

Para el General Brasileño, Alberto Mendes Cardoso, Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional, situaciones como "... el terrorismo, el narcotráfico, crímenes cibernéticos, contrabando de armas convencionales y desarrollo de armas de destrucción masiva (ADM), así como crímenes financieros."³⁰⁸ Son situaciones catalogadas como amenazas transnacionales.

Para Javier Calderón Fernández, Director General en el año 2000 del entonces denominado Centro Superior de Información de la Defensa de España, (hoy Centro Nacional de Inteligencia, CNI) los "riesgos emergentes", al inicio del siglo XXI eran:

"Nuevas tensiones y conflictos, provocados por factores de inestabilidad, como son los problemas, económicos, religiosos, y culturales, o por disputas y reivindicaciones territoriales,... flujos migratorios, grupos terroristas, tecnologías armamentistas relacionadas con la proliferación nuclear, química y bacteriológica, armas de destrucción masiva, delincuencia organizada y narcotráfico."³⁰⁹

³⁰⁶ Ward Pitfield D., Elcock, "Inteligencia, Globalización y Política", en *Revista de Administración Pública*, N.98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 2.

³⁰⁷ Hanning, August, "Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst (BND)", en *RAP.*, N. 101, INAP., México, 2000, pp. 17, 18 y 19.

³⁰⁸ Méndez Cardoso, Alberto, "El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era", en *RAP.*, N.101, INAP., México, 2000, pp.22 y 27.

³⁰⁹ Calderón Fernández, Javier, "Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo" en *RAP.*, N.101, INAP., México, 2000, pp.29, 30 y 31.

El Ex-Secretario de Inteligencia de Estado de la República de Argentina Hugo Alfredo Anzorreguy, establece las amenazas a la seguridad nacional de la siguiente manera:³¹⁰

“La confrontación entre bloques derivados de la existencia de una súper potencia militar y tres potencias económicas; la coexistencia entre el fenómeno político-económico de la globalización versus la fragmentación étnico-religiosa; los procesos migratorios acompañados por un creciente resentimiento xenófobo; la expansión del crimen organizado; un avance significativo del fundamentalismo islámico; el incremento de la producción de armas convencionales en Asia Oriental; la proliferación de armas pequeñas y livianas, municiones y explosivos; la proliferación de armas de destrucción masiva y la degradación del ambiente.”

Asimismo Alberto R. Varela, ex -Director de la Escuela Nacional de Inteligencia de la República de Argentina, confirma que “las nuevas amenazas”, o mejor dicho las “amenazas no militares” son:

“El crimen organizado, la articulación en redes de las mafias locales, los fundamentalismos religiosos, el narcotráfico, el terrorismo internacional, las migraciones ilegales, los conflictos de carácter étnico, y los ataques al medio ambiente...”³¹¹

Por otro lado el Director del Servicio Rumano de Información, Costin Georgescu, describe los principales factores de riesgo en la perspectiva del siglo XXI:³¹²

“La persistencia a nivel regional y subregional, de situaciones conflictivas, con alto potencial de propagación, como también de algunas acumulaciones significativas de fuerzas y técnicas de combate que pueden contribuir al exacerbamiento de tensiones latentes o manifiestas; la proliferación y diseminación sin control de tecnologías y materiales nucleares, de medios de exterminio en masa, de armamentos y de otros medios no convencionales; la expansión de las redes y de las actividades terroristas-extremistas y del crimen organizado transnacional (criminalidad económico-financiera, tráfico ilícito de personas, de drogas, de materiales radioactivos y estratégicos, de armamento y municiones, etc.).”

Así como el aumento del potencial y de la agresividad de las acciones contra las infraestructuras informáticas, del terrorismo cibernético (el acceso no autorizado a las bases de datos - sobre todo del dominio económico financiero -, por personas o por grupos de interés, la recolección o la transmisión de información secreta, la alteración de las características de la misma, la difusión de virus informáticos, etc.).

El deterioro del medio ambiente por la violación de las normas ecológicas y por la existencia de objetos de alto grado de riesgo en la proximidad de las fronteras nacionales; tendencias y acciones que pueden perjudicar a las instituciones

³¹⁰ Anzorreguy Alfredo, Hugo, “Agenda de Inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado”, en *RAP.*, N. 101, INAP., México, 2000, pp.35 a 40.

³¹¹ Varela R. Alberto, “La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio”, en *RAP.*, N. 101, INAP., Méx. 2000, p.56.

³¹² Georgescu Costin, “El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI”, en *RAP.*, N. 101, INAP., México, 2000, pp.94 y 95.

democráticas del Estado o acciones que fomenten el separatismo, la xenofobia, el nacionalismo agresivo o que provocan conflictos Inter-étnicos; la limitación de la capacidad de los estados de la región para gestionar recursos y sectores estratégicos de tipo económico-financiero o militar destinados a la prevención y al combate de algunas fuentes de riesgos ya mencionadas.

Por su parte el servicio de inteligencia estadounidense, la CIA, en el documento titulado "Tendencias globales 2015", como ya mencionamos, hace un balance de los desafíos que enfrentara la humanidad en los primeros años del siglo XXI, el documento establece siete grandes apartados, en los se que se describe cual será la situación a nivel mundial, al tiempo de exponer las principales amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, las cuales provendrán del "... terrorismo, los flujos migratorios, la inestabilidad política y social de Rusia y China, así como un eventual colapso económico en Japón."³¹³

Los siete grandes apartados son los siguientes.³¹⁴

- a) Globalización.
- b) Nuevas Tecnologías.
- c) Escasez de Agua.
- d) Energía y Medio Ambiente.
- e) Guerras.
- f) Enfermedades.
- g) Orden Internacional y Estados-Nación.

Por otra parte, derivado de los atentados terroristas en Washington y Nueva York en el 2001, los servicios de inteligencia y seguridad estadounidenses tuvieron una reforma que se encargo de modificar toda la estrategia de defensa y seguridad y por supuesto su agenda de riesgos.

Esta reforma y rediseño de la política de defensa y de seguridad de los Estados Unidos fue dada a conocer a finales de Septiembre de 2002, en el documento denominado "The National Security Strategy of the United States of America"³¹⁵, y en este documento se define la política de seguridad estadounidense, que hasta este momento se sigue al pie de la letra.

Previo a esto y como habíamos mencionado, se había creado el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en ingles), que es la más importante reforma a los servicios de inteligencia desde la creación de la CIA y del Departamento de Defensa en 1947, ya que concentrar en una sola agencia a 180,000 mil hombres y 22 oficinas diferentes bajo un solo mando, es una de las tareas administrativas y gubernamentales

³¹³ Véase Hernández Piché, Bruno, "El mundo, México y la realpolitik de Bush", en revista *Milenio*, N. 172, enero 1 de 2001, p. 44.

³¹⁴ Véase Rodríguez Tovar Juan C., "CIA: Los siete jinetes del Apocalipsis para el próximo siglo", en la Crónica de Hoy Op. Cit. P.23.

³¹⁵ Véase Rojas Aravena Francisco. "Unilateralismo Radical y América Latina", en *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11-9- 2001*; edit. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Santiago de Chile 2004, p. 9.

más importantes en la historia no solo de los estadounidenses, sino del mundo en general.

La agenda que el DHS, inicialmente propuso fue:

“Fortalecer las fronteras de los Estados Unidos, proveer de análisis de inteligencia y protección de la infraestructura a todos los niveles, mejorar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación.”³¹⁶

Sin embargo, esta agenda también ha sufrido modificaciones dadas las necesidades propias que ellos han venido detectando y la más reciente de estas fue dada a conocer por el nuevo Secretario de Seguridad Interna Michael Chertoff el 13 de julio de 2005, donde plantea seis puntos de alta prioridad y sobre los cuales estará trabajando el DHS, con el fin de garantizar que las políticas operaciones y estructuras del Departamento contribuyan a que el DHS responda mejor a posibles riesgos, presentes o futuros.³¹⁷

Básicamente esta agenda se enfoca a mejorar la operación del DHS, puesto que desde su creación en el 2003, no había recibido alguna modificación, pero dado que ya ocurrieron otros atentados como los ocurridos el 11 de marzo de 2003 en España y los ocurridos el 7 de julio de 2005 en Londres, se hizo necesario hacer modificaciones en la operación del DHS, a fin de evitar otro ataque en los Estados Unidos.

En el mensaje que Michael Chertoff dio para presentar esta agenda, hizo un llamado a que el sentido de urgencia en la seguridad prevalezca, puesto que: “nuestro enemigo cambia y se adapta constantemente, así que nosotros como un Departamento tenemos que ser ágiles y decisivos”.³¹⁸

Así mismo mencionó que el anuncio de esta agenda es el reflejo de las conclusiones de una Revisión de Segunda Etapa, un estudio detallado de los programas, políticas, operaciones, y estructura del Departamento. La revisión (dijo), examinó prácticamente todos los elementos del Departamento de Seguridad Nacional para recomendar formas de mejorar la gestión de riesgos del DHS en cuanto a las amenazas, vulnerabilidades y consecuencias; establecer prioridades y misiones operativas en relación con este enfoque centrado en riesgos y establecer una serie de medidas preventivas y de protección para aumentar la seguridad en varios niveles. El DHS, dijo Chertoff debe basar su trabajo en las prioridades dirigidas por riesgo.³¹⁹

En concreto la agenda de seis puntos que guiara al DHS en el corto plazo implica desarrollar acciones que:³²⁰

1. Aumentarán la preparación en general y en particular para efectos catastróficos.

³¹⁶ Véase www.usaembasy-mexico.gov/sridge0204

³¹⁷ Véase www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=93&content=4605

³¹⁸ Ibidem p.1

³¹⁹ Ibid.p.1 Asimismo estableció que su régimen de la seguridad debe promover la libertad, la prosperidad, la movilidad y la privacidad individual de los estadounidenses.

³²⁰ Ibid., p.2.

2. Se crearán mejores sistemas de seguridad de transportes para transportar gente y carga con mayor seguridad y eficiencia.
3. Se fortalecerá la seguridad de nuestras fronteras e imposición interior y se reformaran los procesos de inmigración.
4. Se mejorará la transmisión de información con nuestros socios.
5. Se mejorará la gestión, el desarrollo de recursos humanos, el proceso de adquisiciones y de tecnología de la información.
6. Se realineará la organización del DHS para maximizar el desempeño de nuestra misión.

El secretario anunció también dos importantes cambios para mejorar la forma en que opera el Departamento:

- Requerir el escaneo de 10 dedos como estándar para visitantes extranjeros. El DHS, reforzará el programa US-VISIT requiriendo un escaneo único de 10 dedos durante el proceso de inscripción, con el uso continuo de la verificación de dedos y huellas durante posteriores entradas a fin de garantizar los niveles más altos de precisión en la identificación de personas que entran y salen de nuestro país.
- Eliminar la regla de 30 minutos para vuelos con destino DCA. Como resultado de numerosas medidas de seguridad establecidas para proteger a los pasajeros. El DHS eliminará la regla de 30 minutos, evitando que los pasajeros estén de pie dentro de los treinta minutos del despegue o aterrizaje del Aeropuerto Nacional Ronald Reagan.

De todo lo anterior claramente podemos observar que el nuevo orden mundial, así como el fenómeno de la globalización y el mega terrorismo ponen de manifiesto que conforme cambia el panorama mundial, también han cambiado las prioridades nacionales y que por lo tanto ante un mundo en constante cambio, los asuntos de seguridad nacional seguirán cambiando para ser analizados desde otro ángulo.

Queda claro que las naciones mencionadas coinciden ampliamente, en muchos de los puntos acerca de cuáles serán las nuevas amenazas a su seguridad nacional en el siglo XXI, se establecen las amenazas clásicas de corte militar y las nuevas amenazas no militares, o como hemos denominado en este trabajo el nuevo campo de estudio de la seguridad nacional.

También se establecen las amenazas internas y las transnacionales las cuales junto con el nuevo campo de estudio deben ser atendidas y estudiadas, no solo dentro del ámbito estrictamente académico, o estrictamente militar; es necesario la perfecta combinación de ambos a fin de evitar prejuicios que obstaculicen la verdadera seriedad de los trabajos, y que por otro lado marquen tendencias antidemocráticas.

Pero sobre todo las naciones toman un gran número de medidas en lo que se refiere a sus aparatos e instituciones de inteligencia y su personal, pues saben que la eficacia de sus sistemas de inteligencia en buena medida dependen de la fortaleza y organización de sus instituciones.

4.2.3 Los servicios de inteligencia para el México del siglo XXI, el desafío institucional

Antes de entrar de lleno a este tema es de suma importancia destacar el papel de las instituciones, pues estas en buena medida son pilares de todo el aparato del Estado, ya que son ellas quienes ejecutan las políticas públicas y son ellas las que han de lidiar de manera directa con el sin fin de demandas que la sociedad realiza y con el gran número de situaciones que día a día se presentan.

En este sentido las instituciones modernas, desde su formación ya contemplan las cuestiones de seguridad, puesto que la misma “ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones.”³²¹

Hoy se habla de un nuevo institucionalismo que es más democrático y más participativo, pero aun en el viejo institucionalismo las cuestiones de gobernabilidad y seguridad ya estaban presentes, en estos la ciencia política “trataba de los aspectos formales del gobierno, incluyendo la parte legal y su atención estaba dirigida hacia la maquinaria del sistema de gobierno.”³²²

En 1980, el Reino Unido “se topó con un nuevo enfoque para el diseño de las instituciones del Estado de bienestar: la creación de instituciones adaptables, que tienen la capacidad de reinventarse a sí mismas.”³²³

Esta fue la posición general del gobierno de Thatcher con respecto a los servicios públicos, de hecho las políticas sirvieron para ver como debían organizarse los servicios, sin embargo si las políticas no funcionaban, las instituciones debían adaptarse a los nuevos escenarios.

De esta forma las instituciones han jugado un papel importante y destacado en las economías nacionales y mundiales, así como en su seguridad pues su capacidad de adaptación ha permitido detener grandes catástrofes financieras y vinculadas con la seguridad de las naciones.

Por otro lado en las democracias modernas, el intercambio económico y político ha sido “un proceso costoso que además genera incertidumbre.”³²⁴ Sin embargo el perfeccionamiento de los mecanismos democráticos ha ayudado a mejorar el funcionamiento de los gobiernos y de sus instituciones.

Resulta claro que las instituciones han jugado y seguirán jugando un papel importante la vida pública de las naciones pero aun más en materia de seguridad y gobernabilidad, pues la capacidad de estas para incidir en la conducta de los individuos es bastante grande.

³²¹ Peters B., Guy, *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, edit. Gedisa. Barcelona España, 2003 p. 13.

³²² *Ibidem* p. 17.

³²³ Klein Rudolf, “Las instituciones adaptables: el diseño institucional y el Estado de bienestar en el Reino Unido”, en *Teoría del diseño institucional*, Goodin E. Robert comp. edit. Gedisa, Barcelona España, 2003 p. 299.

³²⁴ Ayala Espino José, *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía-UNAM, México 2002 p. 99.

Hay una relación tripartita entre instituciones, individuos y gobierno, pues cada una incide en la otra, pero quizá el reto más grande sea el que plantea Ricardo Haro, pues el establece que:

“El gran desafío que nos formula la globalización es realizar una inteligente e imaginativa estrategia, para maximizar todas sus grandes posibilidades, y minimizar sus graves riesgos y peligros, pues no podemos olvidar que lo conseguiremos en la medida que logremos encauzar la globalización hacia el más pleno e integral desarrollo de los pueblos y de los hombres.”³²⁵

Así mismo, también es cierto que el cambio institucional no resulta únicamente de la acción guiada por una lógica racional-constructiva de naturaleza técnica, sino que más bien es el resultado de un proceso de largo alcance inherente a la dinámica y el conflicto de intereses, valores y luchas por el poder entre los actores.

Esta relación recíproca, de mutua retroalimentación existente entre el proceso político y el entramado institucional que es la que nos obliga a tratar a las instituciones como variable independiente pero también dependiente en el análisis de las instituciones y la seguridad.

En efecto, las instituciones son el resultado de procesos de decisión en los que intervienen valores en conflicto, pero a la vez definen las coordenadas en las que va a lidiarse el mismo, de ahí la importancia del mejor entendimiento de las naciones de seguridad nacional de nuestro país.

Por tanto, como menciona Andrea Costafreda:

“Aunque nos centremos en el estudio de los efectos de las instituciones sobre las estrategias de los actores, no podemos dejar de tener en cuenta que estos efectos están sujetos a otras variables que no permiten trabajar sobre el supuesto teórico de una relación unívoca entre diseño institucional y efecto esperado.”³²⁶

De esta manera encontramos que en nuestro país las instituciones de inteligencia se remontan a principios del siglo XX con la creación de la sección primera de la Secretaría de Gobernación en 1918, posteriormente en 1929 con la creación del Departamento de lo Confidencial en la misma Secretaría de Gobernación, pasando por la Oficina de Información Política en 1938, el Departamento Investigación Política y Social en 1942, la Dirección Federal de Seguridad en 1947, dependiente en un inicio de la Presidencia de la República, en 1967 se crea la Dirección General de Investigaciones Políticas y sociales dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero en 1985 se crea la Dirección

³²⁵ Haro Ricardo “Problemas de la globalización, para la gobernabilidad y el estado social de derecho”, en www.Bibliojuridica.org

³²⁶ Costafreda Andrea “¿Qué instituciones hacen más gobernable la democracia?”, en Desarrollo humano e institucional en América latina (DHIAL) n. 38, 18 de febrero de 2003.

General de Investigación y Seguridad Nacional, y finalmente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que surgió en 1989.³²⁷

Esta última institución es hasta este momento, la figura más acabada en lo que se refiere a un servicio de inteligencia civil en nuestro país, ya que por el lado de los servicios castrenses la Sección Segunda del Ejército Mexicano, el Colegio de la Defensa Nacional, Inteligencia Naval, y el Centro de Estudios Superiores Navales, son sin duda los órganos que realizan estudios de inteligencia al más alto nivel.

Estos son a groso modo los servicios de inteligencia, que durante el siglo XX desarrollaron actividades no solo de recopilación de información, sino actividades operativas, que muchas de las veces fueron causa de severas violaciones en la sociedad, llegando a puntos de descomposición como los que la DFS generó, en los cuales fomentó y trabajó con el crimen organizado y con el naciente narcotráfico, situación que años más tarde sería causa de su desaparición.

De esto último podemos recordar algunas cuestiones ilegales e ilícitas, como las que se narran en el libro de Elanie Shanon, "Desesperados. Los caciques de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar.", en el que, se describen situaciones como las siguientes:

"Un informante mexicano no identificado cuenta que a mediados de los años 70, cuando las bandas de Sinaloa guerreaban entre sí y con la Policía Judicial Federal (PJF) y la Drug Enforcement Administration (DEA), los comandantes de la Dirección Federal de Seguridad, Esteban Guzmán y Daniel Acuña fueron a ver a los señores de la droga de Sinaloa, Ernesto Fonseca, Miguel Ángel Félix Gallardo, a los Caro y los Quintero. Les aconsejaron que dejaran de lado la violencia y que edificaran una base de operaciones en Estados Unidos... Los funcionarios de la DFS persuadieron a los traficantes de Sinaloa de que se reubicaran en Guadalajara... Los agentes de la DFS edificaron una especie de complejo narcoindustrial."³²⁸

Es evidente que esta institución nunca tuvo controles de supervisión y que por lo tanto, trabajó al amparo de la impunidad, ejerciendo actividades que solo servían al gobernante en turno, a sus propios integrantes y a la delincuencia, pero nunca a la nación.

Se pensaría que al desaparecerlo no se cometería el mismo error con su sustituto, pero esto no fue así, ya que como se recordará Carlos Salinas de Gortari no quiso o no pudo concretar una verdadera reforma política, en la que no solamente el proceso de desvinculación con el PRI, la transparencia en los procesos electorales y sentar las bases del proceso democrático, eran necesarios; sino que se necesitaba acabar con los vicios y corrupción de una institución que por sus características es fuente de poder y

³²⁷ Véase antecedentes del CISEN en <http://www.cisen.gob.mx/>, donde se detalla de manera muy breve la historia de cada una de las dependencias citadas. Para un acercamiento más amplio del desarrollo histórico de cada una de estas véase Aguayo Quezada Sergio y Michael Bagley Bruce, (Comp.) *En Busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo Veintiuno, México 1990 Aguayo Quezada S. Y John Bailey (coord.) *La Seguridad de México y Estados Unidos, en un Momento de Transición*, edit., Siglo Veintiuno, México, 1997; Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, edit., Grijalbo, México, 2001.

³²⁸ Shanon, E., citado por Fernández Menéndez, *op. cit.*, p. 21.

que como quedó visto, ni el propio presidente escapó de ser espiado, vigilado y grabado, al margen de la ley.³²⁹

De hecho los mismos integrantes de este organismo estuvieron consientes de que el grado de descomposición era tan grave que afectaba las labores del servicio de inteligencia, por lo que en un diagnóstico del propio CISEN en 1993 se establecía que:

“Muchos de los reportes se pueden considerar poco confiables, debido a factores diversos, como corrupción, simulación ignorancia y/o ineptitud de los investigadores”.³³⁰

Al parecer esto fue considerado y se corrigieron muchas cosas, entre ellas evitar la contratación de personal que hubiera estado trabajando en corporaciones policíacas, sin embargo al no contar con leyes que supervisaran y controlaran sus actividades derivó nuevamente en espionajes más abocados a las actividades políticas que a verdaderos problemas de seguridad nacional.

Así, durante la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada se dio a conocer que también fue víctima de espionaje; meses más tarde se daría a conocer otra grabación en la que Raúl Salinas de Gortari y su hermana Adriana sostenían una conversación, que días después se comentó que fue realizada por el CISEN, sin que esto se pudiera comprobar, pero que sembró una vez más la duda en la opinión pública.

En nuestro país la situación de controles sobre los servicios de inteligencia, apenas comienza, ya que estos históricamente estuvieron directamente vinculados al Ejecutivo Federal, y por lo cual nunca hubo una instancia que controlara y regulara sus actividades; de hecho la única normatividad a la que estarían sometidos los servicios de inteligencia, sería a los reglamentos internos de la Secretaría de Gobernación y por tanto nunca hubo rendición de cuentas, supervisión o control sobre las actividades de este organismo, a un comité, o consejo, o al poder legislativo; dando como resultado una serie de anomalías en el desarrollo de sus actividades.

Recordemos que el CISEN ha realizado diferentes auto evaluaciones e informes como la ya citada de 1993³³¹; la realización del Manual de Identificación de Redes que se realizó posterior al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, en donde se menciona todo el ciclo de la inteligencia y cuyo objetivo era “capacitar a las autoridades estatales en materia de inteligencia, a fin de formar cuadros altamente preparados, que puedan responder a las expectativas de prevención y combate de las actividades que pongan en riesgo la estabilidad de la población, así como las instituciones y la estructura del Estado Mexicano”³³².

³²⁹ Marín. Carlos. “En la infiltración telefónica de Marcela, los espías no perdonaron al entonces presidente Salinas en sus conversaciones con Córdoba”, en revista *Proceso*, N. 968, México 7 de mayo 1995, pp. 8 y 9.

³³⁰ Ignacio Ramírez, “Disperso y sin un control central, el espionaje político en México es primitivo, pero molesto”, en revista *Proceso*, N. 968, México, mayo 1995, p.17.

³³¹ Ignacio Ramírez, “Disperso y sin un control”...Op. Cit. p.17.

³³² Véase Morita, Martín y Santana, Rosa, “Las Técnicas del espionaje gubernamental, en un manual del Centro de investigación y Seguridad nacional”, en revista *Proceso* n. 1114, marzo de 1998 p. 6-10.

Es importante destacar que en este manual se reconoce la necesidad de capacitar al personal de las Unidades de Información y Análisis (UIA), que se encuentran en todos los estados de la república, situación que de alguna manera muestra una vez más que el personal con el que se contaba hasta ese momento no estaba altamente capacitado.

Por otro lado, otra de estas auto evaluaciones fue la realizada por el INAP y el CISEN en el año 2000, que recoge las encuestas de opinión pública de 1994 al año 2000³³³, con la finalidad de mostrar la percepción ciudadana en temas de seguridad nacional y sobre el CISEN; pero la más reciente de estas evaluaciones fue la realizada al entrar el gobierno de Vicente Fox en el año 2000 y que fue dada a conocer en el Primer Informe de Gobierno en septiembre de 2001.³³⁴

Esta evaluación fue realizada de manera conjunta con la Secretaría de Gobernación, el Consejero de Seguridad Nacional, la PGR y la SEDENA, y básicamente se abocó a dar un sentido de renovación gubernamental enfocado a iniciar la transformación del CISEN en un órgano de inteligencia capaz de atender los riesgos a la seguridad nacional, a la estabilidad, a la gobernabilidad y al estado de derecho.

Sin embargo pese a que se detectaron diversas cuestiones que afectaban la operación y el buen funcionamiento del CISEN, estas solo fueron corregidas de manera superficial puesto que la realidad institucional fue otra, tal y como lo establece Leonardo Curzio: "México no cuenta con la infraestructura institucional para armonizarnos con Estados Unidos."³³⁵

Al respecto Leonardo Curzio dice:

"A tres años de gobierno esta administración (La de Vicente Fox) el país mostraba una trayectoria errática caracterizada por la creación y posterior desaparición de la oficina de Conserjería de Seguridad Nacional, limitada en tamaño y en asignación presupuestal, sin llegar a la pretensión original de crear una verdadera Consejería que efectivamente controlara al órgano de inteligencia."³³⁶

Esta situación es preocupante puesto que esto nos habla una vez más del poco interés que existe en nuestro país por las instituciones, los asuntos y temas de seguridad nacional, en los que solo discursivamente muestran interés, pero que en los hechos nada se hace.

De ahí que Elena Jeannetti establezca que en las instituciones de inteligencia y seguridad nacional de nuestro país:

³³³ Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000, INAP, México 2000 115 pp. "esta es una selección de encuestas de opinión, sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional", que fue realizado el INAP en coordinación del CISEN a fin de mostrar cual era la percepción de la ciudadanía en temas y asuntos de seguridad nacional, en este documento se evaluaron diversos temas como: protección ciudadana, aumento y mejora de la seguridad pública, protección del país, paz social, protección a las instituciones, defensa de los intereses nacionales etcétera.

³³⁴ Véase Secretaría de la Presidencia, "Primer Informe de Gobierno", México 2001.

³³⁵ Curzio, Leonardo, "Seguridad Nacional Hoy", en *Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI*, p 131-145, citado por Elena Jeannetti Dávila en *Retos y Desafíos de la Seguridad*, Op Cit, p, 271.

³³⁶ Ibidem p. 271.

“Persiste una falta de comunicación para la toma de decisiones, fragmentación en la información, cierto nivel de duplicidad de funciones, carencia de mecanismos de intercambio de información y problemas de tipo jurídico. La dificultad técnica de una relación bilateral con el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos radica en que México tiene un frente fragmentado con diferentes mandos y liderazgos contrastando con las características del Home Land Security, que integra en un solo mando a el servicio secreto, aduanas, patrulla fronteriza, guardia costera, inmigración, seguridad en el transporte, seguridad en instalaciones estratégicas, contra medidas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, seguridad en las telecomunicaciones, y contra medidas biológico agrícolas.”³³⁷

Por otro lado, si bien es cierto que las actividades de los servicios de inteligencia están encaminadas a reunir información, mediante las dos formas clásicas, es decir mediante los centros de documentación pública y las fuentes secretas o restringidas, es importante mencionar que en ciertas operaciones “hasta el 80% de las informaciones provienen de fuentes abiertas, y 20% de las secretas”.³³⁸ En nuestro país esta proporción puede ser más amplia, ya que mucha de la información se tiene que conseguir por métodos de espionaje que no son controlados.

Al paso del tiempo en los países democráticos este tipo de situaciones los llevó al establecimiento de los controles antes mencionados, sin que esto haya sido en perjuicio del quehacer de los servicios de inteligencia, muy por el contrario fortaleció la imagen del gobierno ante la sociedad y generó confianza en el proceder de sus actividades.

En este sentido es claro que una nación como la nuestra no puede prescindir de los servicios de inteligencia, ya que estos son en buena medida un medio de defensa y prevención, ante un amplio escenario de amenazas; sobre todo cuando existe un buen número de situaciones que pueden derivar en riesgos reales para nuestra seguridad nacional y en donde si bien es cierto que actualmente muchos de estos no son latentes, sería un grave error no usar los servicios de inteligencia para hacerles frente.

Los sucesos del nuevo orden mundial demandan generar una reestructuración de todas las dependencias de seguridad nacional de nuestro país, dada su debilidad institucional para hacer frente a las nuevas amenazas, que pueden presentarse en el siglo XXI, en virtud de que no se cuenta con un Sistema de Seguridad Nacional y una Comunidad de Inteligencia perfectamente organizada y sistematizada que trabaje temáticamente y que sea coordinada por una Institución de amplias facultades y de amplio reconocimiento.

El hecho de estar bien informados es resultado de un buen servicio de inteligencia, al punto de que los informes emitidos, son base para la toma de decisiones y el desarrollo de nuevas políticas públicas, en tiempos de paz y generador de estrategias de ataque y defensa en tiempos de guerra.

³³⁷ Jeannetti Dávila, Elena. *Retos y Desafíos de la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI, un estudio comparativo*, tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, FCP y S, México 2005, p. 271 y 272

³³⁸ Ward Pitfield D. Elcock, *op. cit.*, p. 6.

La inteligencia y los organismos de inteligencia de otras naciones están en constante crecimiento, ya que se ha entendido la necesidad y la importancia de los mismos y que por lo tanto son imprescindibles. Pero en nuestro país podemos observar pocos esfuerzos por ampliar la colaboración con otros países (que no sean los Estados Unidos), y que también existen grandes carencias en la materia de formación profesional, en virtud de que no hay una gran variedad de opciones para capacitación ni en el ámbito académico, ni en el ámbito gubernamental.³³⁹

Leonardo Curzio por su parte afirma que: “es prioritario para México contar con una reserva de cuadros altamente especializados en las instituciones de Seguridad Nacional que puedan dedicar sus esfuerzos al trabajo específico de inteligencia estratégica.”³⁴⁰

Así mismo establece que:

“La inteligencia estratégica es hoy por hoy un asunto que ningún Estado moderno debe ignorar. Los Estados que carezcan de espacios para reflexionar sobre las prioridades geoestratégicas del país, los proyectos de otros Estados, las debilidades y las vulnerabilidades propias así como las oportunidades que ofrece el entorno, están destinadas a ver que su relevancia como miembros de la comunidad internacional se reduce con el consiguiente deterioro de imagen y capacidad de influencia.”³⁴¹

Por otra parte, para nuestro país es necesario que la vinculación entre los servicios de inteligencia y los tomadores de decisiones guarden un equilibrio perfecto, dando como resultado que los productos de inteligencia sean, como menciona Elcock Ward Pitfield D., quien es Director del Servicio Canadiense de Información de Seguridad (CSIS):³⁴²

- a) Políticamente neutros
- b) Políticamente útiles
- c) Capaces de añadir valor
- d) Entregados en tiempo útil a los que tienen necesidad de ella

³³⁹ Si bien es cierto que en la última década, las investigaciones en materia de seguridad nacional y en asuntos estratégicos han ido en aumento, tal y como se puede ver en diversos trabajos de investigación y de titulación en el Colegio de la Defensa Nacional, CDN, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional; en el Centro de Estudios Superiores Navales, CESNAV, dependiente de la Secretaría de Marina Armada de México; en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; en la Universidad Iberoamericana, UIA; en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM; en el Colegio de México, COLMEX; en el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE; y en el Colegio de San Luis entre otras dependencias y universidades, mismas que también han impartido diversos cursos, diplomados y conferencias en esta materia; también es cierto que al día de hoy el ingreso de los civiles a las instituciones militares antes mencionadas solo es mediante invitación y solo para altos funcionarios del gobierno, sin que esto sea garantía de que los estudiantes aceptados tengan los conocimientos previos o la preparación para cursar estudios de seguridad nacional, situación que en países como Estados Unidos, Chile y muchos otros de Europa ha sido ampliamente superada puesto que se aceptan a estudiantes civiles en las escuelas militares previa demostración y conocimiento de los asuntos de seguridad nacional. Así mismo también es cierto que al día de hoy las universidades mencionadas de nuestro país solo han realizado diplomados y no existen carreras, o maestrías en materia de seguridad nacional, lo que de alguna manera ha impedido que se generen los nuevos cuadros, que sean expertos en trabajos de análisis, investigación e inteligencia en asuntos de seguridad nacional.

³⁴⁰ Curzio G. Leonardo, “Estado, Soberanía y Seguridad Nacional”, en Revista de Administración Pública (RAP), 101, ed, INAP, México 2000 p. 144-164.

³⁴¹ Ibidem p 163

³⁴² Ward Pitfield D. Elcock, *op. cit.*, p. 4

Los servicios de inteligencia en países democráticos han trabajado sobre estos cuatro preceptos, haciendo énfasis, en la neutralidad de los servicios y en el hecho de entregarse en tiempo a los que han de tomar decisiones.

Sin embargo en el contexto actual en donde la información es tan abundante por los medios informáticos y electrónicos, se hace necesario que la vinculación y colaboración entre los medios políticos y de inteligencia sea cada vez más continua, pero al mismo tiempo más eficaz, ya que a los tomadores de decisión les queda claro que es tan difícil y peligroso dirigir cuando falta información, como cuando existe demasiada.

Así mismo, debemos recordar que la información no tiene en sí, ningún valor, y que el papel de los servicios de inteligencia es analizar y añadir valor, sin olvidar que los tomadores de decisiones son tan buenos analistas como ellos.

Resulta evidente que el suministrar información confiable, es función de los servicios de inteligencia, que la vinculación de estos con los políticos debe ser equilibrada y sin carga de prejuicios, que el hacer llegar información en tiempo es fundamental, y que los servicios deben de estar controlados y supervisados por leyes y organismos parlamentarios.

Pero al mismo tiempo la confidencialidad debe estar presente en todo momento, sin que esto sea en detrimento de las actividades de supervisión y control, dando como resultado que la información "... no esté disponible para cualquiera, sino únicamente para aquellos con acceso a estos servicios"³⁴³.

Entre estos últimos claro está, los tomadores de decisiones, y los órganos de supervisión, a fin de no poner en riesgo algún tipo de operación que por sus características sea considerada de seguridad nacional.

Es decir, como menciona Méndez Cardoso:

"... a la inteligencia le toca el papel fundamental de subsidiar el proceso de toma de decisiones, identificando las hipótesis probables, coadyuvando en la planeación de respuestas y actualizando las informaciones respecto a los escenarios prioritarios."³⁴⁴

En otras palabras, el verdadero valor de un servicio de inteligencia reside tanto en su capacidad para obtener, analizar y evaluar información, y de esta manera producir inteligencia, como para obtener información de aquellos lugares o asuntos que son considerados como secretos, dando como resultado servicios de inteligencia altamente efectivos, los cuales han logrado modificar no solo la forma de hacer inteligencia, sino lograr incluir los nuevos campos de estudio de la seguridad nacional, al tiempo de vincularse con los que toman decisiones y con los supervisores parlamentarios.

Lo que ha sucedido en algunas naciones es que esta nueva forma de concebir a los servicios de inteligencia ha dado como resultado lo que de algún modo ocurre con la

³⁴³ Hanning, August, *op. cit.*, p. 19.

³⁴⁴ Méndez Cardoso, Alberto, *op. cit.*, p. 26.

policía o con las fuerzas armadas, en el sentido de que "... los servicios de inteligencia tienden a ser apoyados, comprendidos y apreciados socialmente en la medida en la que se los concibe, como instrumentos de protección ante una determinada amenaza."³⁴⁵ Situación que cambia cuando las amenazas son difícilmente identificables.

De esta forma entramos a una importante división que hace Alberto R. Varela ex Director de la Escuela Nacional de Inteligencia de la República de Argentina, quien establece que en un mundo repleto de información, que de alguna manera está disponible por los servicios de *Internet*, la elaboración de documentos que generen conocimiento, será labor fundamental del analista de inteligencia. Él menciona que:

"Mientras que el agente de inteligencia es un diestro en métodos y técnicas para acceder a la información, y sobre la base de esta necesidad se le forma e instruye, el analista es un hombre de gabinete, que requiere una base cultural amplia, que le facilite la interpretación de los diversos fenómenos con que la realidad se presenta. Preferiblemente, debe tener formación humanística, pero no debe ser un negado a las ciencias exactas y naturales, ni a las innovaciones de la tecnología."³⁴⁶

Por otra parte la utilización de nuevas técnicas de análisis serán las mejores herramientas con las que el nuevo perfil de los analistas podrán contar, sin dejar los métodos clásicos como: la teoría de juegos, la simulación, la teoría de la información, el análisis de insumos productos, análisis de contenido, análisis de texto, y el análisis de sistemas, entre otros, pero utilizando métodos más recientes como "... el Delphy, impactos cruzados, análisis de impacto, de tendencias, modelos de decisión, o construcción de escenarios, como los de Environmental Scanning, análisis estructural, modelación estratégica, desde las series de tiempo a la simulación de juegos de futurición, pronósticos normativos, etcétera."³⁴⁷

En este sentido por inteligencia debemos entender el conocimiento previo que debe poseer cualquier institución, órgano o instancia responsable del proceso de toma de decisiones, tendientes a reducir el grado de riesgo e incertidumbre, en un escenario de conflicto.

Es decir la inteligencia como producto analítico provee de información que normalmente es desconocida y que será utilizada, primero como base para la toma de decisiones al más alto nivel y segundo como parte esencial en la resolución de investigaciones y casos criminales.

La inteligencia también genera análisis de predictibilidad, con enfoques de tipo preventivo, lo cual nos permite diseñar y generar estrategias de operación, y actuación en el combate a cualquier situación que afecte o vulnere la seguridad nacional de nuestro país.

Por tanto, podemos establecer que la inteligencia cubre tres aspectos fundamentales:

³⁴⁵ Calderón Fernández, Javier, *op. cit.*, p. 33.

³⁴⁶ Varela R. Alberto, *op. cit.*, p. 55.

³⁴⁷ *Ibidem.*, p. 57.

- 1.- La toma de decisiones.
- 2.- La acción y
- 3.- La resolución de investigaciones.

Aquí hay que destacar que los reportes de inteligencia, no son solo meras notas de cumplimiento de tareas asignadas, sino que llevan el análisis y el valor agregado de los analistas.

Pero la obtención del conocimiento requiere de un proceso previo, en el que los investigadores recolectan la información, la cual podemos establecer como la materia prima de la inteligencia.

De esta manera a la información podemos entenderla como todo hecho o circunstancia que aun no ha recibido un proceso de análisis o de trabajo intelectual; es decir es información en bruto que puede provenir de observaciones, vigilancias, reportes, rumores, documentos, etcétera, y puede ser de fuentes abiertas o cerradas, cierta o falsa, relevante o irrelevante.

Situaciones estas últimas que nos llevan a hacer un énfasis más grande en la necesidad de agregarle valor a la información, ya que de no hacerse serán solo datos crudos que difícilmente servirán para algo.

Es evidente que información e inteligencia no son lo mismo, pero también que sin una no podría darse la otra, por tanto podemos decir que información más análisis es igual a inteligencia.

Por tanto la inteligencia viene a ser el resultado de la recolección, comparación, evaluación, análisis e interpretación de la información que en primera instancia se obtuvo de manera cruda o en bruto y que requiere un tratamiento; situación que hasta el momento no se realiza por todas las instituciones encargadas de realizar trabajo de inteligencia, en nuestro país o al menos no de manera sistemática y bien estructurada.

Las actividades de los servicios de inteligencia por naturaleza están encaminadas a la prevención, sin embargo en un mundo donde el constante flujo de información es cada vez más grande, el prevenir y anticipar se hace más complicado y se entra en una fase de desarticulación o desmantelamiento, que si no es bien manejada genera suspicacias y desconfianzas entre la población; de ahí que el hacer toma de conciencia, acerca de quiénes son los enemigos, o peligros de la sociedad y la nación, facilita las labores de los servicios de inteligencia, dando como resultado, como ya se mencionó confianza y credibilidad en el gobierno.

Como consecuencia de los nuevos desafíos del nuevo orden mundial, las políticas y estrategias a elaborar al interior y al exterior de nuestro país exigen de funcionarios mejor capacitados, los cuales se enfrentan también al trabajo y colaboración con otros servicios o agencias de inteligencia, a fin de resguardar la seguridad nacional de nuestro país y hacer frente a los llamados problemas transfronterizos.

Lo que nos lleva a establecer que uno de los principales desafíos para la seguridad nacional de nuestro país será el no contar con instituciones que desarrollen trabajo de inteligencia sobre bases científicas haciendo uso de técnicas de análisis de creación de escenarios, pronósticos, futurización etcétera, utilizando y desarrollando nuevas tecnologías, metodologías sistematizadas, análisis temáticos, insertos en altos niveles de imparcialidad y severos controles de rendición de cuentas.

Así mismo consideramos que dentro de este reto o desafío para la seguridad nacional de nuestro país el no lograr una reestructuración en los sistemas de inteligencia, sobre todo en lo que se refiere a la colaboración entre las diferentes instituciones de inteligencia, así como en el manejo de los productos y la información, son factor de alto riesgo pues por una parte difícilmente se podría generar una buena coordinación y por otro se podrían generar situaciones en las que la fuga de información aumentara más de lo que hasta el momento ha sucedido; aunque en este último punto muchos consideran que más que fugas de información han sido filtraciones provocadas con intenciones políticas, situación que de ser cierta también representaría un riesgo que debe ser atendido.

En este sentido se hace necesario el contar con una Comunidad de Inteligencia que desarrolle un sistema de cooperación interinstitucional o ínter agencias a fin de evitar la desorganización, la falta de colaboración y la fragmentación, situaciones que indudablemente podrían derivar en vulnerabilidades adicionales para nuestra seguridad nacional; pero que de ser corregidas derivarían en mejores situaciones de coordinación, comunicación y compatibilidad en las bases de datos e intercambio de información.

4.2.4 Elementos para una Comunidad de Inteligencia

En el mundo es difícil encontrar dos sistemas de seguridad nacional que sean idénticos, puesto que cada país adopta el sistema de seguridad que mejor se adapta a la estructura política y territorial de su Estado, a la cultura y mentalidad de sus ciudadanos, a sus propias tradiciones y al momento histórico pertinente.

Esta heterogeneidad de los sistemas de seguridad nos lleva a formular una reflexión previa: la inexistencia de modelos de seguridad ideal, universales e intemporales.

No existe, por tanto, la posibilidad de importar para nuestro país el modelo de cualquier otro Estado, por muy eficaz o acertado que nos parezca un sistema determinado. El análisis comparado de los diferentes sistemas de seguridad puede ayudarnos a obtener experiencias y enseñanzas para la definición de nuestro propio sistema, pero en definitiva, el sistema que elijamos debe adaptarse a la peculiar organización de nuestro Estado, a la cultura y costumbres de nuestra sociedad y a la tradición histórica de nuestro país en materia de seguridad nacional.

Al momento de definir un sistema de seguridad nacional o una comunidad de inteligencia es necesario tener presente que nos estamos refiriendo a una materia tan sensible y próxima a los conceptos de democracia y soberanía como es la potestad coercitiva que el Estado ejerce en régimen de monopolio sobre sus ciudadanos para garantizar los derechos y libertades individuales y colectivos, el cumplimiento de la ley y la paz social.

Esta especial sensibilidad democrática de la materia a tratar hace que para la definición de un nuevo sistema de seguridad no podamos utilizar únicamente criterios de eficacia policial o de eficiencia económica, sino que debemos combinar estos criterios con otros de legitimidad política, garantía jurídica y sustento social.

Otro aspecto fundamental a considerar es que los sistemas de seguridad no se generan sobre el vacío, sino sobre realidades de hecho muchas veces consolidadas por décadas e incluso siglos de tradición histórica. Esta premisa hace que debemos ser especialmente prudentes en el necesario afán reformador que debe inspirar toda realidad política.

Por otro lado, la seguridad de los ciudadanos es un valor excesivamente trascendente como para permitirnos experimentar con modelos radicalmente innovadores que de alguna manera afecten a la población en su conjunto.

Una política de reformas moderadas, cuyo objetivo sea la adaptación de las instituciones a las nuevas realidades políticas, sociales o económicas, debe ser la norma a seguir. La reforma del sistema de seguridad debe ser además una reforma sustentada en un amplio consenso parlamentario. Este consenso es especialmente necesario por dos razones:

- En primer lugar, porque la seguridad nacional es uno de los elementos conformadores del propio Estado y como tal cuestión de Estado, que debe por tanto ser tratada.
- En segundo término, porque nada hay más perjudicial para la eficacia de cualquier sistema de seguridad que la inestabilidad. El cambio permanente de modelo, cuando ni siquiera se dio tiempo al anterior para su pleno desarrollo, termina produciendo no sólo la disfuncionalidad absoluta del sistema, sino la desmoralización de los diversos componentes del mismo, sometidos a una permanente incertidumbre.

En definitiva, la seguridad interior de México tiene hoy ante sí nuevos riesgos a los que las estructuras y los procedimientos actuales no siempre ofrecen respuestas adecuadas, la necesaria protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la garantía de la seguridad nacional, una de las más trascendentes obligaciones de todo Estado democrático y de derecho, obliga hoy a realizar una reflexión sobre el sistema de seguridad en México, reflexión que en última instancia debe conducirnos a la formulación de un sistema de seguridad más eficaz, más próximo al ciudadano, más flexible y más eficiente de cara al los retos del siglo XXI.

Por tanto a fin de obtener una mejor coordinación que asegure mejores resultados en materia de inteligencia se hace necesario el considerar la integración de una Comunidad de Inteligencia para nuestro país que este perfectamente normada, regulada, supervisada y que atienda una línea de mando única como puede ser la creación de una nueva Secretaría o una Agencia o un Consejo de Seguridad Nacional con estas facultades y que contemple un Programa Nacional de Inteligencia, en el que se dicten las

políticas, las temáticas, los sistemas de reclutamiento, los esquemas de selección y capacitación del personal a fin de eficientar la operaciones, los reportes de inteligencia y cualquier actividad vinculada a los asuntos estratégicos y a la seguridad nacional de nuestro país.

México necesita una Comunidad de Inteligencia que permita tanto la adecuada coordinación de todos los instrumentos existentes para dar respuesta a las nuevas amenazas como asegurar un procedimiento de toma de decisiones ágiles, efectivas y rápidas a fin de solventar cualquier crisis potencial con la rapidez y eficacia requeridas.

Por Comunidad de Inteligencia entendemos a un conjunto o conglomerado de agencias o instituciones dedicadas a realizar labores de investigación, recopilación y análisis de la información para una nación.

En nuestro país pese a que contamos con siete instituciones que realizan trabajos formales de inteligencia (Secretaría de Gobernación con el CISEN; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigación; Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Inteligencia Financiera e Inteligencia Aduanera) que ayudan y contribuyen al mantenimiento de nuestra seguridad nacional, en diferentes campos de acción, formalmente no se habla de una Comunidad de Inteligencia, en el sentido de establecer que existe una amplia coordinación y comunicación entre cada una de estas dependencias.

Aquí es importante señalar que siguen existiendo importantes resistencias del lado de las instituciones militares para capacitar, compartir e intercambiar información con las instituciones civiles que realizan labores de inteligencia y por el otro en prácticamente todas las Secretarías de estado a excepción de las antes mencionadas existe una ausencia histórica para realizar trabajo de inteligencia que coadyuve a la detección, prevención y combate de un importante numero de situaciones que compete a cada una de ellas.

Situación esta ultima, que se refleja al momento de generar informes o reportes específicos de cada dependencia, en lo que ellos creen que es asunto de seguridad nacional.

De esta manera se hace necesario contemplar a las actuales instituciones que realizan trabajo de inteligencia en lo que denominamos Comunidad de Inteligencia; así mismo es importante delimitar claramente que funciones habrán de realizar cada una de estas instituciones, a fin de evitar duplicidades y mejorar la organización de la Comunidad de Inteligencia.

Por último es importante el considerar la creación e integración de otras instituciones de inteligencia, dedicadas a los nuevos temas o asuntos de seguridad nacional, con el objeto de detectar nuevas amenazas o riesgos para nuestra seguridad nacional.

La ventaja más importante que encontramos en la creación de una Comunidad de Inteligencia radica básicamente en el hecho de que se podría contar con un mando único

que mantenga el control integro de la seguridad nacional de nuestro país. Situación que hoy en día no se tiene y se ve claramente reflejada en las cuestiones fronterizas de nuestro país; donde por ejemplo para asuntos de nuestra frontera norte en ocasiones se necesita la intervención de diez u once Secretarías de Estado, las cuales actualmente intervienen por su ámbito de competencia, pero que en muchas ocasiones lo hacen sin una estrecha coordinación y comunicación entre ellas.

Las Secretarías que intervienen en un asunto fronterizo regularmente son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas; la Secretaría de Gobernación con el Instituto Nacional de Migración y el CISEN; la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Marina; la Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigaciones y la INTERPOL; la Secretaría del Medioambiente Recursos Naturales y Pesca, con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con Caminos y Puentes Federales y con el manejo y administración de los Aeropuertos y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; así como 5 gobiernos estatales en el caso de la frontera norte y tres en la frontera sur y cada uno de ellos con sus policías estatales y municipales.

Establecer un sistema de inteligencia dentro de un marco legal y profesional que responda a las necesidades del país en el mediano y largo plazo; es una necesidad que debe ser atendida a la brevedad posible, pues ya desde el año 2000 el propio Director del CISEN de ese momento Alejandro Alegre Rabiela, propuso “establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer la necesaria información que requiere el Estado Mexicano en materia de seguridad nacional.”³⁴⁸ Situación que hasta el momento no se ha dado en lo concerniente a la seguridad nacional.

En este sentido, las razones más importantes que nos obligan a plantear la creación de un sistema de seguridad nacional que contemple la creación y coordinación de una comunidad de inteligencia acorde a las necesidades del siglo XXI, implican:

- a)** La necesidad de adaptar el sistema a los nuevos retos que afronta la seguridad nacional en nuestro país. Entre estos nuevos retos podemos mencionar el crimen organizado, la inmigración irregular, las crecientes demandas ciudadanas en lo que se refiere a sus niveles de protección, la ingobernabilidad y los nuevos asuntos de seguridad nacional vinculados a las cuestiones ecológicas, de salud y medioambientales.
- b)** La conveniencia de lograr una mejor coordinación de las distintas instituciones, en el objetivo común de proporcionar una mayor seguridad al país y una más eficaz protección de los derechos y libertades a los ciudadanos.
- c)** La exigencia de mejorar la eficiencia del sistema, evitando duplicación de tareas y esfuerzos, aprovechando en mayor medida las potencialidades de los

³⁴⁸ Alegre Rabiela Alejandro. “Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional”, en RAP n.101, *Los Servicios de Inteligencia en el nuevo siglo*, ed INAP, p. 1-4.

diferentes Cuerpos de Seguridad y reduciendo los costos globales de la seguridad.

d) La obligación de potenciar la cooperación entre los diferentes cuerpos de seguridad, logrando una mayor integración del sistema y en consecuencia una mayor eficacia del mismo.

e) El desarrollo progresivo de un espacio común de justicia, libertad y seguridad en el seno de la América del Norte, Centro y Sudamérica, lo que obliga a una adaptación de los sistemas nacionales a las nuevas estructuras de cooperación comunitaria en materia de seguridad.

f) La oportunidad de mejorar la calidad global de los servicios que ofrece el sistema, proporcionando a los ciudadanos un servicio de seguridad más próximo e inmediato, al mismo tiempo más especializado y con mejor uso de tecnología.

Este conjunto de razones nos hace concluir en la necesidad y conveniencia de plantear una reforma para crear un Sistema de Seguridad Nacional que conlleve a una Comunidad de Inteligencia altamente organizada, que partiendo de los niveles de eficacia y legitimidad, nos permita mejorar la flexibilidad, la coordinación, la eficiencia y, en definitiva, la calidad de la seguridad nacional que el país demanda.

Por tanto algunas de las características sobre las que debe operar la Comunidad de Inteligencia de nuestro país son:

La Oportunidad: El valor de la inteligencia radica básicamente en su utilización o disponibilidad en el momento requerido, por lo que prácticamente carece de valor cuando se proporciona en forma extemporánea.

La disyuntiva entre oportunidad y exactitud a que puede enfrentarse el sistema de inteligencia de una organización, debe valorarse cuidadosamente en función del grado de influencia que ésta tendrá en la toma de decisiones.

La Continuidad. Las tareas de inteligencia deben ser permanentes; solamente de esa manera podrá contarse con las bases necesarias para la toma de decisiones y la resolución de conflictos.

Los factores que inciden en las situaciones evolucionan constantemente, lo que hace necesario su permanente vigilancia, a fin de poder, en todo momento, interpretarlos, evaluarlos e inferir escenarios de su posible desarrollo.

La Objetividad: La inteligencia generada debe estar libre de prejuicios o sentimientos personales; debe tratar de exponer la realidad, no como nos gustaría que fuera sino como realmente es. Un conocimiento distorsionado, por falta de objetividad o mal razonamiento, derivará seguramente en una mala decisión.

La Claridad: La claridad en la exposición, oral o escrita, de la inteligencia obtenida, facilita la adopción del curso de acción al órgano decisor. Durante dicha exposición se indicará la información y métodos o formas de razonamiento a través de los cuales se llegó a las conclusiones que se exponen.

Cuando la información e inteligencia disponibles sean insuficientes para la obtención de conclusiones pertinentes, deberá manifestarse, a fin de que no se incurra en decisiones erróneas.

La Integralidad: La inteligencia obtenida deberá ser la más completa y exacta posible constituyendo una base sólida a partir de la cual se tome la decisión correcta. Para ello se explotarán todas las fuentes de información posibles, sin perder de vista la característica de oportunidad anteriormente descrita.

La Confidencialidad: Las tareas de inteligencia y conclusiones a las que se llegue deben permanentemente ocultarse; su conocimiento por parte del adversario, pone en riesgo a los investigadores, analistas y el desarrollo o planeo de una operación, así como nuestras intenciones.

La Utilidad: Una de las características de la inteligencia que se considera más importante es la de utilidad; la inteligencia es útil en la medida que influye en la decisión. Cualquier información que no esté íntimamente ligada con el problema que se enfrenta y que por lo tanto, no pueda influir en la decisión que se vaya a adoptar, deberá ser desechada por los responsables de su procesamiento, sin que esto implique que para futuras investigaciones sea fuente de referencia.

Así mismo se hace necesario exponer seis principios básicos sobre los que el Sistema y la Comunidad de Inteligencia deben operar, a fin de que estos logren ser:

a) Democráticos

El nuevo sistema debe profundizar en una concepción democrática de la seguridad. Esta profundización va más allá del riguroso respeto, en todas las actuaciones de los componentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de los principios democráticos, los derechos humanos y la legislación vigente. La democratización del sistema de seguridad debe implicar también la construcción de un sistema de seguridad más transparente, más próximo al ciudadano y más participativo. El ciudadano debe ejercer, a través de los necesarios canales de representación parlamentarios, un mayor control democrático de sus fuerzas de seguridad. Esto exige fundamentalmente el establecimiento de una responsabilidad política respecto de la seguridad interna, más directa y cercana a los ciudadanos. Por su parte, las fuerzas e instituciones de seguridad deben ser más abiertas, transparentes y próximas a la ciudadanía, estableciendo mecanismos adecuados de comunicación y participación de la sociedad en la gestión de la seguridad.

b) Descentralizados

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la nación es una República representativa, democrática federal compuesta por estados libres y soberanos (Art. 40) así mismo se establece que la imposición de penas es exclusividad de la autoridad judicial (Art. 21) y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la Competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos

por la presente Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (Art. 41).

Es decir se reconoce que el Estado es el único facultado a través de los poderes de la unión para ejercer su soberanía y por tanto su seguridad, así mismo se reconoce una concurrencia de todas las Administraciones Públicas en la función de la seguridad. Dicha concurrencia se traduce consecuentemente en una pluralidad de cuerpos de seguridad. El principio centralista que ha presidido tradicionalmente el sistema de seguridad en nuestro país debe por tanto reemplazarse por un principio de descentralización en la prestación de los servicios de seguridad, sobre todo en lo que se refiere a los hoy denominados delitos del fuero federal, ya que al estar clasificados de esta manera las corporaciones policíacas estatales y municipales no enfrentan de manera directa este tipo de delincuencia. Esta necesaria adaptación de nuestro sistema de seguridad a un sistema de seguridad descentralizado redundará además en una mayor aproximación de las organizaciones de seguridad a los ciudadanos y en una mayor eficacia de dichos cuerpos.

c) Integrales

La pluralidad de competencias y cuerpos de seguridad e inteligencia no debe traducirse en un fraccionamiento del sistema de seguridad. Por el contrario, el sistema debe ser integral, cohesionado y global. Esta necesaria integración del sistema tiene varias razones. En primer lugar, la Constitución otorga al Estado la responsabilidad última de la seguridad ciudadana. En segundo término, los niveles de seguridad deben ser necesariamente homogéneos en el conjunto del territorio nacional. En tercer lugar, existen razones de eficacia operativa: los riesgos a los que se enfrenta hoy la seguridad exigen necesariamente una gestión conjunta e integral de la información disponible. Finalmente, hay también razones de eficiencia.

d) Globalizados

En el futuro será difícil poder concebir la seguridad de uno de los tres países de América del Norte o de lo que nosotros denominamos la Comunidad de América del Norte, al margen de la seguridad de los otros socios. Los avances en la creación de un espacio de seguridad común, la desaparición progresiva de las fronteras interiores y el desarrollo de los mecanismos de cooperación de la Unión en materia de seguridad exigen al nuevo sistema de seguridad mexicano una mayor capacidad de coordinación e integración en el sistema de seguridad común. Esta capacidad pasa por la creación dentro de nuestro sistema de seguridad interior de los mecanismos de conexión y cooperación internacional adecuados, de forma que el conjunto de las instituciones y cuerpos de seguridad tengan abiertos los canales precisos de información y comunicación con el mundo en general.

f) De cooperación

El sistema de seguridad y la comunidad de inteligencia mexicana, debe tener como principio fundamental el concepto de suma de instituciones. La aplicación práctica de este principio exige, en primer lugar, una distribución clara de competencias y funciones

que evite solapamientos, duplicidades y fricciones innecesarias entre los diferentes cuerpos de seguridad. Esta suma de instituciones implica también la necesidad de diseñar mecanismos operativos ágiles y eficaces de apoyo y colaboración de unos cuerpos de seguridad con otros en la realización de las funciones que cada cuál tiene asignados. Por último, este concepto lleva consigo la creación y el desarrollo de mecanismos políticos y operativos de coordinación entre las diferentes instituciones y fuerzas que posibiliten la generación y aplicación de políticas comunes de seguridad.

g) Eficientes

El sistema de seguridad mexicano debe responder, por último, a un criterio de economía. El sistema actual, aún manteniendo unos niveles aceptables de eficacia, resulta relativamente costoso en relación a los servicios que presta. Esta realidad debe hacernos reflexionar sobre la necesidad de aprovechar más intensamente las potencialidades de los diferentes cuerpos de seguridad existentes. Exige también una revisión de la política de recursos humanos, tanto en lo que se refiere a los números globales, como a la distribución geográfica del personal, las tareas asignadas y la formación recibida. Por último, este principio económico exige una mayor coordinación de las políticas de material de los diferentes cuerpos de seguridad de forma que puedan aprovecharse las potenciales sinergias operativas y economías de escala.

Así mismo es indispensable que los servicios de inteligencia de nuestro país no solo se encarguen de la seguridad nacional de una manera tradicional, sino que de alguna manera deben coadyuvar al desarrollo y crecimiento de nuestra nación, mediante la obtención de datos y análisis de la información que amplíen el margen de maniobra al momento de la toma de decisiones en estos aspectos.

Queda claro como deben ser los servicios de inteligencia para nuestro país en el siglo XXI, pero también queda claro, que en nuestro país hace falta mucho por avanzar, al punto que podemos decir que si bien es cierto que los servicios de inteligencia en México han resultado de alguna manera eficaces, esto se ve diezmado, cuando sale a la luz pública algún tipo de acción que por su proceder es ilegal, y que afecta a un ciudadano, a un grupo social, a una institución o a un partido político.

Situación que debe ser corregida justamente en este momento, primero porque como ya se explicó, los servicios de inteligencia manejan información que mal aplicada o en manos de enemigos, ponen no solo en riesgo a un nuevo régimen, sino a la nación entera, y por otro lado porque es parte de lo que dará soporte a la transición, es decir los servicios de inteligencia bien regulados supervisados y ordenados, se convierten en garantes de la transición, de la reforma o de la modernización, por el contrario las experiencias latinoamericanas nos han mostrado que cuando no se tiene control sobre los sistemas de inteligencia, se convierten en detentadores del poder.

Por tanto y de acuerdo a todo lo antes expuesto presentamos una Propuesta de Comunidad de Inteligencia para nuestro país, tomando en consideración lo planteado por el General Clemente Vega García en la Secuencia del Planeo de Seguridad Nacional; esta secuencia debe ser permanente, considerando la investigación de la problemática

nacional, la secuencia del planeo de acuerdo con el General Vega se compone de cuatro fases:³⁴⁹

1. Primera fase: El establecimiento de los objetivos nacionales, es la tarea básica para iniciar el planeo de seguridad nacional.
2. Segunda fase: Esta destinada a la planeación del marco o entorno conceptual en el área de seguridad nacional.
3. Tercera fase: Del planeo de seguridad nacional, consiste en planificar las acciones de seguridad nacional.
4. Cuarta fase: Del planeamiento, consiste en el seguimiento que debe hacerse sobre el desarrollo de las directivas en los escalones y entidades responsables de materializar las acciones para su corrección en el caso de desvió.

Así mismo es importante recordar que el General Vega plantea que el sistema de seguridad nacional involucra elementos diversos de los ámbitos teórico-filosóficos y práctico operativos, a fin de proporcionar seguridad al Estado-nación, por lo que propone cuatro subsistemas para apoyar al sistema de seguridad nacional, estos son:

1. El subsistema jurídico conceptual.
2. El subsistema político de seguridad nacional.
3. El subsistema estrategia de seguridad nacional.
4. El subsistema orgánico de seguridad nacional.

Por otra parte, para la elaboración de esta propuesta de Comunidad de Inteligencia también consideramos lo que la Doctora Elena Jeannetti plantea, pues establece que el sistema requiere de una estructura donde se obtenga información, mediante la cual se produzca inteligencia, tanto para satisfacer requerimientos del jefe de Estado, como del componente de planeo e investigación, a cargo de un asesor de seguridad.³⁵⁰

Elena Jeannetti establece que al sistema le es imprescindible la parte operativa, por lo que es necesario precisar quienes, dentro del Estado serán los encargados de llevar a cabo las estrategias de seguridad nacional y precisa que no se habla de individuos, sino de instituciones debidamente orientadas por la política de seguridad nacional, identificadas en una doctrina.³⁵¹ Por lo cual para llegar a este punto se deben considerar tres aspectos fundamentales:

1. La administración pública, esto es el gobierno organizado en ministerios, Secretarías, departamentos etcétera, a quienes se les asignan las misiones o tareas de seguridad.
2. La participación de la sociedad civil, concedora de la voluntad nacional y de su identificación con el proyecto nacional es vital para materializar las medidas de seguridad nacional, sin el respaldo de la población cualquier esfuerzo en este

³⁴⁹ Vega García, Gerardo Clemente. *Seguridad Nacional, Concepto Organización y Método*. Op. Cit., p. 346-349

³⁵⁰ Jeannetti Dávila, Elena. *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, el siglo XXI, un estudio comparativo*, Op. Cit. p.347.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 347

sentido carece de fuerza y de respaldo para la preservación de los Objetivos Nacionales.

3. Entre gobierno y sociedad civil como en todo el país se localizan las instituciones privadas de estudio, investigación y de producción en los campos del poder quienes también participan tanto en la seguridad y desarrollo nacionales con sus aportaciones por los canales de consulta o asignación que se lleguen a determinar.

Por tanto la conformación de una Comunidad de Inteligencia requiere necesariamente ser permanente, donde la investigación y el análisis de los asuntos estratégicos y de seguridad nacional, sen continuos, históricos, detallados, oportunos, con visión de futuro y previsores de cualquier situación que pudiera afectar nuestra seguridad nacional.

En este sentido nuestra propuesta de Comunidad de Inteligencia retoma el planteamiento de Elena Jeannetti Dávila,³⁵² pero incluimos algunas instituciones más, pues en aras de desarrollar una Comunidad altamente integrada se hace necesario contemplar las siguientes instituciones a fin de fortalecer la seguridad nacional de México.

Es importante destacar que la Comunidad de Inteligencia estaría integrada en primer lugar por todas las Secretarías de Estado que actualmente tienen funciones vinculadas con la seguridad y la inteligencia como son:

- Secretaría de Gobernación con el Instituto Nacional de Migración y el CISEN.
- Secretaría de la Defensa Nacional, con la Sección Segunda, con el Estado Mayor Presidencial y el Colegio de la Defensa Nacional; así como Inteligencia de la Fuerza Aérea.
- Secretaría de Marina con su sección de Inteligencia Naval y el Colegio de Estudios Superiores Navales.
- Procuraduría General de la Republica con la AFI, la INTERPOL, y sus diferentes Fiscalías.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal, con la Policía Federal Preventiva y las Policía Cibernética.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el Servicio de Administración Tributario, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Administración General de Aduanas, que tiene un área de Investigación Aduanera y la Inspección Fiscal y Aduanera (anteriormente llamada Policía Fiscal).
- Secretaría de Relaciones Exteriores.

En segundo lugar la integrarían las Secretarías que cuentan con instalaciones estratégicas, tales como:

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con Caminos y Puentes Federales, la Red de Puertos y Aeropuertos.
- Secretaría de Energía, con la Comisión Federal de Electricidad, Laguna Verde, PEMEX y las Presas y Represas.

³⁵² Ibid. P. 348.

- Secretaría del Medio Ambiente, con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.
- Secretaría de Salud, con la Red de Hospitales.
- Secretaría de la Reforma Agraria.

En tercer lugar la Comunidad de Inteligencia estaría integrada por instituciones que sin realizar trabajo actualmente de inteligencia, coadyuvan en la obtención de datos en algunas investigaciones, como son:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática, con el área de imagen y mapeo.
- Protección Civil y Sistemas de Emergencias.
- Secretaría de la Función Pública.
- Banco de México.
- Secretaría de Economía.
- Instituto Politécnico Nacional, con el Centro de Investigación de Estudios Avanzados.
- Universidad Nacional Autónoma de México, con el Instituto de Energía Nuclear, con la Red de Computo y sus diversos institutos, que prácticamente cubren todo el quehacer nacional (Sociales, América del Norte, Química, Física etcétera).

Por último la Comunidad de Inteligencia debe contemplar la participación de otros sectores que por su importancia son estratégicos para el país y su seguridad nacional, estos son:

- Centrales de Abasto, Almacenes de alimentos y la Red de Supermercados y Plazas Comerciales.
- El Sector Bancario, Financiero y de Valores.
- Teléfonos de México y las compañías que prestan servicios de Comunicación vía satélite.
- Los sistemas masivos de transporte como son el Metro de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.
- Los bomberos, cuerpos de rescate.
- La Asociaciones Civiles que realicen trabajos de investigación en asuntos estratégicos y de seguridad nacional.

4.3 La debilidad institucional en materia seguridad

Ana María Salazar: ¿Cuál es la mayor amenaza a la seguridad institucional para México hoy en día?

Eduardo Medina Mora: La debilidad institucional.

En este punto hablamos de que existe una debilidad institucional en materia de seguridad, porque tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos generaron una autentica estrategia de ataque y defensa a fin de hacer valer su poderío.

Declaró dos guerras la primera contra el régimen Talibán para poner fin al centro de operaciones terrorista en Afganistán, la segunda contra Sadam Hussein para conjurar la

posibilidad de que grupos terroristas se hicieran de armas de destrucción masiva (situación que ya quedó desmentida con el más reciente informe de la CIA, que señala que Irak no contaba con armas ni tecnología para la creación de armas de destrucción masiva) y para abrir un supuesto proceso de transformación democrática en todo el Medio Oriente.

Su política exterior dio un giro radical, para pasar de un realismo neoaislacionista hacia un imperialismo democrático. Los gastos de defensa aumentaron en un 50 por ciento y se puso en marcha una transformación sin precedentes de sus Fuerzas Armadas y sus servicios de inteligencia para hacer frente a la nueva amenaza del terrorismo global.

Se creó un nuevo super-departamento de Seguridad Interior el Department of Homeland Security (DHS, por sus siglas en inglés) que debía integrar a todas las agencias relacionadas con este tema y se multiplicó su presupuesto.

La comunidad de inteligencia se modificó de arriba abajo incluyendo la creación de un Coordinador Nacional que debería coordinar a todas las agencias mantener en secreto y asegurar un eficaz intercambio de información entre ellas.

Así mismo se creó un comité parlamentario que tras dos años de intenso trabajo aprobó por consenso un informe con cientos de recomendaciones. La legislación se modificó para proporcionar a los ciudadanos mayor seguridad colectiva a cambio de algunas restricciones en algunos derechos individuales. En los cinco años transcurridos desde entonces se han hecho muchas cosas con un único objetivo: que jamás vuelva a ocurrir un 11-S.

La conclusión de esta rápida comparación no puede ser más evidente, Estados Unidos y otras naciones son hoy más seguras, puesto que han trabajado por construir instituciones y cuerpos de inteligencia que coadyuven a fortalecer su seguridad nacional y sus ordenes democráticos.

México por su parte, bajo este enfoque es un país más vulnerable que poco o nada ha hecho por fortalecer y modernizar sus instituciones, cuerpos de inteligencia y de seguridad en aras de preservar nuestra seguridad nacional, su legislación en la materia sigue siendo pobre y en algunos casos ausente.

Los gastos oficiales de defensa muestran que ha habido una disminución del año 2000 al 2005 puesto que de acuerdo a un reporte emitido por la propia Secretaría de la Defensa³⁵³ “en el año 2001, el gasto en compra de armamento fue de 50 millones 912 mil 420 pesos; en el año 2002 se gastaron 10 millones 307 mil 243 pesos; en el 2003 11 millones 77 mil 610 pesos; en el 2004 no se gastó un solo peso, y en el año 2005 se gastaron 14 millones 288 mil 430 pesos”, lo que nos muestra que en materia de defensa, la disminución de los gastos en armamento es una situación real y preocupante para el mantenimiento de nuestra seguridad nacional, así mismo el proceso de transformación

³⁵³ Torres, Jorge, “Los negocios oscuros de la SEDENA”, en revista Contralínea N. 42 de Septiembre de 2005 p. 40 a 44. En este artículo se muestra un reporte oficial que emite la SEDENA en respuesta a una solicitud de información hecha por la revista Contralínea basada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

de las Fuerzas Armadas no ha logrado ampliarse situación que es más evidente en el caso de la Fuerza Aérea y en algunos aspectos en la Secretaría de Marina. Sin embargo las cifras antes mencionadas pueden no ser ciertas o no tan reales puesto que los datos presentados por la SEDENA a la Organización de las Naciones Unidas ONU, muestran que por ejemplo en el año 2004 la SEDENA gastó en la compra de 27 sistemas de artillería de alto calibre, de los cuales compró 22 a Bélgica, 3 a Italia, 2 a Suecia y un misil y lanza misiles a Rusia.³⁵⁴

Es de hacer notar que en el informe que se presentó a la revista Contralínea se establece que en el año 2004 no se gastó un peso en armamento, pero en el informe que presentó la SEDENA a la ONU se compraron diversos equipos, lo cual representa una seria contradicción.

El presupuesto de Defensa aumentó un espectacular 7.8% en el año 2006 en relación con el año 2005 y no se ha adoptado ninguna reforma estructural o de fondo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Véase la siguiente tabla que elaboró la organización RESDAL, un grupo dedicado al análisis y seguimiento de asuntos de seguridad en América Latina, con datos del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional.³⁵⁵

**Presupuestos de Defensa para los años 2005 y 2006
(en moneda local)**

País	2005			2006			Var. Gasto 2005 vs. 2006
	Gasto en defensa	% del PBI	% del presupuesto	Gasto en defensa	% PBI	% del presupuesto	
Argentina	5.110.774.557	0,96%	6,6%	5.806.622.487	0,89%	6,2%	13,6%
Bolivia	1.466.270.057	1,86%	2,9%	1.553.214.047	1,82%	2,6%	5,9%
Brasil	32.327.994.037	1,67%	2,0%	35.168.125.317	1,68%	2,1%	8,8%
Chile	1.742.653.813.000	2,73%	12,8%	1.627.332.672.000	2,44%	10,6%	-6,6%
Colombia	8.197.730.294.974	2,89%	8,8%	9.065.059.030.592	2,96%	8,6%	10,6%
Ecuador	1.095.934.898	3,31%	10,6%	--	--	--	--
El Salvador	106.033.230	0,63%	3,5%	106.363.230	0,58%	3,2%	0,3%
Guatemala	1.000.793.610	0,43%	3,1%	1.110.891.670	0,43%	2,9%	11,0%
Honduras	933.451.200	0,59%	--	--	--	--	--
México	32.638.593.870	0,39%	1,9%	35.195.412.700	0,39%	1,9%	7,8%
Nicaragua	565.369.244	0,67%	3,6%	613.360.008	0,65%	2,5%	8,5%
Paraguay	359.851.738.159	0,80%	--	--	--	--	--
Perú	3.584.784.891	1,39%	7,3%	3.652.785.529	1,29%	7,2%	1,9%
Rep. Dominicana	7.835.390.000	0,88%	--	--	--	--	--
Uruguay	5.248.467.000	1,29%	4,9%	5.442.235.000	1,23%	4,8%	3,7%
Venezuela	3.357.314.321.318	1,20%	4,8%	--	--	--	--

Fuente: Elaboración del RESDAL, basado en presupuestos nacionales y World Economic Outlook - FMI.

³⁵⁴ Citado por Torres, Jorge, "Los negocios oscuros de la SEDENA", en revista Contralínea N. 42 de Septiembre de 2005 p. 42.

³⁵⁵ Véase <http://www.resdal.org/presupuestos/presupuestos-cifras.html>

La Comunidad de inteligencia de nuestro país continúa prácticamente intacta, con la salvedad de que se aprobó la Ley de Seguridad Nacional, misma en términos fríos solo regula las actividades del CISEN y deja de lado las actividades de inteligencia de otras dependencias como la PGR, la SSP, y la Inteligencia Militar.

No se cuenta con un centro antiterrorista que sea coordinado y operado de manera central, aunque en múltiples declaraciones y firmas de tratados hechos por nuestro país se ha puesto como una de las principales amenazas a la seguridad nacional.

No se ha producido o generado una Ley antiterrorista que de manera clara y específica delimite y establezca que hacer en caso de detener a un presunto terrorista, situación que ya ha ocurrido y en la que nuestro país ha optado por expulsar a los presuntos terroristas.

Parece evidente que la gravedad de la amenaza actual habría aconsejado el estudio de una legislación específica para la lucha contra el terrorismo, para generar cuerpos y jueces especializados en su combate etcétera, situación que hasta el momento no ha ocurrido.

Así mismo tampoco se ha podido modificar la estructura de los servicios de inteligencia en aras de generar verdaderos cuerpos especializados en los nuevos temas que pueden vulnerar nuestra seguridad nacional tales como los vinculados al medio ambiente, los climatológicos, de salud, o los alimenticios; solo se han abocado al narcotráfico, el terrorismo, la seguridad fronteriza y el crimen organizado; como ya se vio tampoco tenemos un Sistema de Seguridad Nacional ni una Comunidad de Inteligencia.

En este mismo sentido tampoco se ha podido fortalecer a las instituciones que conforman el actual Consejo de Seguridad Nacional a fin de lograr que cada una de ellas realice agendas de riesgos en cada una de sus áreas de operación a fin de determinar con mayor detalle los retos y desafíos para nuestra seguridad nacional, situación que ha derivado en que prácticamente todas las Secretarías de Estado de nuestro país consideren algún asunto de su competencia como asunto de seguridad nacional, sin que se haya realizado un trabajo de estudio y análisis que le de sustento a lo que ellos plantean.

En este orden de ideas tenemos que históricamente en nuestro país las únicas instituciones que cuentan con la experiencia para realizar agendas de riesgos son el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Colegio de la Defensa Nacional, el Centro de Estudios Superiores Navales, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República.

Fuera de estas instituciones prácticamente ninguna otra cuenta con los elementos la cultura y la noción para la elaboración de agendas de riesgo y trabajo de inteligencia, a excepción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de manera prácticamente reciente en un área muy específica ha empezado a realizar estas actividades, como es el Departamento de Inteligencia Financiera y de forma menos elaborada en Investigación Aduanera.

Por tanto se hace necesario a fin de disminuir las debilidades en materia de seguridad nacional en nuestro país el poder contar con elementos que nos ayuden a determinar en que momento un asunto puede entrar y formar parte de nuestra agenda de riesgos, por lo cual es necesario contar con una guía básica que nos permita establecer esto, por lo cual proponemos los siguientes puntos:

Guía básica para elaborar agendas de riesgos

1. Ubicación del evento de riesgo.
2. Detección del riesgo que nos puede generar y de qué tipo.
3. Determinar su impacto.
4. Establecer su ubicación geográfica.
5. Identificar a los actores.
6. Determinar las acciones de prevención de riesgos.
7. Analizar la información.
8. Depurar los temas.
9. Validar la información.
10. Elaborar un informe final.

Fuente: Elaboración propia VOO.

Aunado a esto, es necesario jerarquizar en base a su grado de riesgo, que bien puede ser bajo, medio o alto y esto se puede confrontar en base a su probabilidad de ocurrencia, es decir se puede tener un evento con una probabilidad de ocurrencia alta, pero con un nivel de riesgo bajo, o un evento con una probabilidad de ocurrencia baja, pero con un nivel de riesgo alto o medio etcétera, lo importante aquí es poder determinar con suficiente anticipación y precisión que asunto es un riesgo para nuestra seguridad nacional y de esta manera generar escenarios que nos permitan tomar acciones preventivas, a fin de evitar al máximo el evento en cuestión, pero si esto no fuera posible, entonces se tendrá que diseñar una estrategia de control de daños.

Pero lo más importante una vez que se ha hecho todo lo anterior es dar el grado de mayor prioridad a un asunto considerado de seguridad nacional, lo cual necesariamente implica la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales.

Evidentemente determinar un asunto de seguridad nacional no es cosa fácil, pero dadas las características de nuestro país y el contexto actual en el que vivimos podemos ubicar a los asuntos de seguridad nacional en tres grandes rubros o apartados:

1. Problemas internos no militares
2. Problemas externos o transfronterizos no militares
3. Problemas externos militares

En el primer punto, fácilmente podemos ubicar al crimen organizado, al terrorismo, a la pobreza, a problemas ecológicos, a ciertos asuntos de seguridad pública, al incremento

de grupos guerrilleros, problemas financieros y económicos, problemas cibernéticos (fraudes y ciberterrorismo), problemas epidemiológicos o de salud, problemas naturales o del medioambiente (sequías, terremotos, inundaciones y escasez de agua) y problemas de energéticos.

En el segundo punto obviamente tenemos al terrorismo en primer lugar, al crimen organizado transfronterizo, al tráfico de armas pequeñas y convencionales y por supuesto las grandes armas de destrucción masiva, el ciberterrorismo internacional, problemas ecológicos, y obviamente cualquier acción influenciada por un grupo o gobierno extranjero que intente desestabilizar al país.

Por último, el punto número tres básicamente incluiría cualquier acción que afecte nuestra soberanía e integridad territorial, incluidos claro esta, los ataques o invasiones a nuestro espacio aéreo, marítimo y terrestre.

Si analizáramos detalladamente cada uno de éstos temas con base en su posibilidad de riesgo, su potencialidad de daño, su posibilidad de peligro o conflicto, efectivamente encontraríamos que son un desafío a nuestra seguridad nacional, pero estos son temas que ya han sido y siguen siendo tratados en diversidad de foros y en los que las aportaciones que se han hecho indudablemente son muy valiosas, dado que hace algunos años ni siquiera podía hablarse de esto.

Resulta claro que tratar de definir que asuntos son de seguridad nacional es una situación bastante compleja, y mucho más tratar de determinar cuales son los desafíos verdaderos de nuestra seguridad nacional cuando hay grandes carencias y debilidades en prácticamente todas las instituciones.

Otra de las cuestiones inmediatas a considerar sería la seguridad de nuestras fronteras y el control de los extranjeros y mercancías que llegan a nuestro país, situación que solo se ha dado en lo que concierne a la seguridad fronteriza y la cooperación con los Estados Unidos.

El sistema de control de nuestras fronteras marítimas lejos de haberse culminado se ha retardado frente a los plazos previstos, tal es la situación en los puertos marítimos, que solo en 2 aduanas de un total de 17 de este tipo se cuenta con equipo de alta tecnología como son rayos Gamma y rayos X, estas aduanas son la de Manzanillo y la de Veracruz, que son denominadas Aduanas Modelo.³⁵⁶

En los aeropuertos tampoco se ha perfeccionado el sistema de control de entrada, introduciendo por ejemplo controles biométricos que eviten la creciente falsificación de pasaportes y visados, lo único que se ha hecho en esta materia es utilizar nuevos

³⁵⁶ Véase “Las Aduanas Marítimas y su modernización” en *Aduana México*, publicación interna de la Administración General de Aduanas, n. 11 de marzo de 2005. p 33-37, En este artículo se destaca la importancia de este tipo de aduanas, pues solo en el año 2004 se tramitaron 628 mil 939 pedimentos de mercancía y recaudaron 51 mil 027.6 millones de pesos, lo que representa el 30% del total de ingresos nacionales que entra por las Aduanas. y pese a estas cifras solo Manzanillo en el Pacífico y Veracruz en el Atlántico son las más modernas y con el mejor equipo tecnológico.

equipos de rayos Gamma, pero solo en el aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

No han sido reforzadas las fronteras terrestres, y en específico las revisiones que se realizan en las Aduanas han disminuido de manera notable en los últimos años bajo el argumento de facilitar la entrada de mercancías³⁵⁷, situación que aumenta el riesgo de entrada a nuestro país de personas, mercancías o artículos que puedan dañar a la nación.

La política migratoria en su conjunto, lejos de haberse endurecido se ha hecho aún más porosa y permisiva, y si bien es cierto que es irresponsable establecer una relación entre inmigración y terrorismo, más aun lo es mantener una política de puertas abiertas a una inmigración incontrolada, en la que junto a millones de personas honradas cuya única aspiración es acceder a una vida mejor, puede fácilmente puede camuflarse algún indeseable con intenciones mucho más malévolas.

No únicamente por al amenaza terrorista, pero también por ella, nuestra actual política de inmigración necesita una reforma que permita un control más exhaustivo de quién entra y se queda en nuestros país, sobre todo ante el aumento de la migración centroamericana que si bien es cierto que va de paso hacia los Estados Unidos, hay mucha que ya empieza a quedarse en nuestro país.

En el “mundo feliz” que propaga el Gobierno, la guerra, los atentados y los conflictos no tienen cabida y el uso de la fuerza queda circunscrito a un estricto derecho de defensa ante una agresión. Sin embargo, este derecho es difícilmente aplicable en el caso de agresiones terroristas dado que el agresor es, por definición, clandestino.

4.4 El marco normativo de la seguridad nacional insuficiencias que demandan ser atendidas

México se encuentra con una maquinaria de gobierno incompleta o por lo menos deficiente que necesita urgentes reparaciones. Esto implica que los mexicanos deben establecer prioridades.
Giovanni Sartori

En este punto hablamos del actual marco normativo de la seguridad nacional que básicamente consiste en tres documentos oficiales que específicamente hacen alusión a la seguridad nacional; en ellos encontramos en primer lugar definiciones de lo que es la seguridad nacional.

Así mismo políticas, estrategias y objetivos en el PND, limitaciones en cuanto al acceso de la información en la ley específica y ámbito de acción de la seguridad nacional en su

³⁵⁷ Ravelo Ricardo “Aduanas: purga peligrosa”, en revista Proceso n. 1513, octubre de 2005 p. 22 a 24. En este artículo se establece que entre 1991 y 1994 se contaba con una fuerza de 2500 agentes de la Policía Fiscal Federal, hoy Inspección Fiscal y Aduanera (IFA), así mismo se establece que para el año 2000 la fuerza continuaba casi igual, pero que a partir de la Administración de Vicente Fox esta se ha visto disminuida en casi 70% ya que al día de hoy la Inspección Fiscal y Aduanera cuenta con una fuerza de aproximadamente 1100 inspectores. Véase también Pérez Ana Lilia, “Rebelión de ex policías fiscales”, en revista Contralínea n. 45 Diciembre de 2005 p. 28 a 31.

propia ley, así mismo encontramos disposiciones para el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y para el CISEN, así como asuntos que conforman la nueva agenda de riesgos de la seguridad nacional de nuestro país.

Pero en los tres documentos encontramos importantes carencias que de no ser debidamente atendidas seguirán representando un desafío futuro para nuestra seguridad nacional.

4.4.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ¿Base para las políticas de seguridad nacional?

En este documento detectamos varias situaciones con relación a la seguridad nacional, pues en primer lugar encontramos una nueva estructura temática derivada de los cambios generados en la Oficina de la Presidencia de la República, y más aún de la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República que integraría tres comisiones cuyo objetivo sería el de unificar y coordinar los esfuerzos del gobierno federal, esto quedaría asentado específicamente en el PND 2001-2006:

“Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres Comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto...”³⁵⁸

De esta manera la organización de temas en el PND, quedaría agrupada en las tres comisiones antes mencionadas, y los temas referentes a la política interior, política exterior, seguridad nacional, defensa nacional y procuración de justicia, se encuentran englobados dentro de lo que en ese momento se denominó área de Orden y Respeto.

El PND, establece que la Comisión de Orden y Respeto tiene dentro de sus objetivos el promover una adecuada coordinación interinstitucional, por parte del gobierno federal, y promover la congruencia entre los tres órdenes de gobierno, a fin de:

“...defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.”³⁵⁹

Una de la diferencias más importantes que encontramos en este PND, en comparación con sus predecesores es que en el apartado dedicado a la seguridad nacional, por primera vez no se le identifica a esta con la defensa de la soberanía y la integridad territorial; de hecho se puede observar que el lenguaje que se utiliza se aboca a los organismos e instituciones de inteligencia, mismos que deberán realizar su actividad conforme a un marco normativo específico.

³⁵⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, segunda sección, pp. 3 y 52.

³⁵⁹ *Idem*, pp. 4 y 54.

“El Ejecutivo Federal contribuirá, de manera decidida, a que los intereses vitales del Estado mexicano estén debidamente protegidos mediante instituciones sometidas a escrutinio institucional y que realicen su actividad conforme a un marco normativo específico. El Ejecutivo profundizará el primer paso dado por el H. Congreso de la Unión al incluir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la atribución a cargo de la Secretaría de Gobernación, de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y de sus instituciones democráticas.”³⁶⁰

Es importante destacar que en este PND se distingue claramente lo concerniente a la defensa de la soberanía e integridad territorial de la seguridad nacional y de la seguridad pública, asuntos y temas que regularmente en los anteriores Planes Nacionales de Desarrollo habían sido confundidos y tratados como situaciones similares al momento de abordarlos.

De esta manera en el PND 2001-2006 en el apartado de Orden y Respeto tenemos que dentro de los objetivos se encuentran los siguientes:³⁶¹

1. Defender la independencia, la soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Ahora bien el PND 2001-2006 intenta definir lo que es la seguridad nacional, sin embargo no lo hace de una manera muy clara, pues por una parte la concibe como “...la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano....”³⁶² y por otra como “...protección, previsión y promoción del interés público...”³⁶³

Por otra parte en su sección introductoria el PND 2001-2006 establece las metas principales de la seguridad nacional:

“La seguridad nacional tiene como *metas principales*, velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la *delincuencia organizada y el tráfico de drogas*.”³⁶⁴

Así mismo en otra sección del Plan se establece que las verdaderas amenazas a la seguridad nacional son:

³⁶⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 46

³⁶¹ *Idem*, p. 107.

³⁶² *Idem*, p. 55.

³⁶³ *Idem*, p. 54.

³⁶⁴ Secretaría de la Presidencia, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, apartado de Orden y Respeto en su sección Introductoria, México 2001. Las cursivas son mías.

“...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*.”³⁶⁵

El PND 2001-2006, hace una serie de planteamientos interesantes que hasta la fecha no habían sido vistos en los PND anteriores y son los relativos a buscar nuevas definiciones, desarrollar el establecimiento de una Doctrina de Seguridad Nacional, diseñar un marco jurídico y facilitar la coordinación interinstitucional; de ahí que dentro de los grandes objetivos de la seguridad nacional que el PND, contempla se encuentren los siguientes:

“Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional.”³⁶⁶

Las estrategias gubernamentales para alcanzar los objetivos de seguridad nacional antes planteados son:³⁶⁷

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

³⁶⁵ Ibidem, p. 105. Las cursivas son mías.

³⁶⁶ Idem, p. 110.

³⁶⁷ Ibidem, pp. 110-111.

mediante la cooperación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Por otro lado el PND señala que para el caso del control a los organismos e instituciones de inteligencia, tales servicios deberán ajustar sus criterios de operación a las normas propias de un régimen democrático, y habrán de someterse además a un esquema de rendición de cuentas.³⁶⁸

Se destaca la necesidad de mantener la confidencialidad y la reserva de la información clasificada, producto de las acciones de tales servicios, situación que quedo establecida hasta el año 2003 en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en su artículo 13 fracción I, específicamente establece que:

“Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda... comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública, o la defensa nacional.”³⁶⁹

Como se puede ver el PND 2001-2006, menciona interesantes planteamientos para la seguridad nacional, pues por primera vez en la historia se plantea una definición diferente de lo que es seguridad nacional, se establecen una serie de metas y objetivos así como las amenazas que habrán de conformar la agenda de seguridad nacional, se delimitan las estrategias gubernamentales a seguir, se distingue entre defensa de la soberanía e integridad territorial de la seguridad nacional y de la seguridad pública, se propone generar la búsqueda de nuevas definiciones, desarrollar el establecimiento de una Doctrina de Seguridad Nacional, diseñar un marco jurídico, así como facilitar la coordinación interinstitucional; y generar un régimen de rendición de cuentas.

Sin embargo, si hacemos un balance de todo lo que el PND 2001-2006 propuso y lo que realmente se cumplió encontramos que:

1. En primer lugar en el PND no se habló nunca de la creación de la figura del Consejero de Seguridad Nacional³⁷⁰, misma que encabezó Aguilar Zinzer de diciembre de 2000 a finales del año 2002 cuando fue nombrado embajador de México ante las Naciones Unidas.
2. En segundo lugar el PND tampoco contempló la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional³⁷¹; mismo que al momento de formarse dejó fuera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, situación que mostró por un lado las diferencias del entonces Canciller Jorge Castañeda con el entonces Secretario de

³⁶⁸ Idem, p. 111.

³⁶⁹ D.O.F., Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 11 de junio de 2002, última reforma del 11 de mayo de 2004.

³⁷⁰ D.O.F. Acuerdo por el que se crea la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, 8 de enero de 2001.

³⁷¹ D.O.F. Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, 9 de abril de 2003. En este acuerdo solo se menciona se contempla al Secretario de Gobernación, al Secretario de la Defensa Nacional, al Secretario de Marina, al Secretario de Seguridad Pública, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y al Director del CISEN, quien fungiría como Secretario Ejecutivo de ese Gabinete.

Gobernación Santiago Creel Miranda y por el otro la poca importancia que se le dio a la seguridad nacional en su aspecto internacional.

3. En lo que se refiere al desarrollo y establecimiento de una Doctrina de Seguridad Nacional, la facilitación de la coordinación interinstitucional; y generar un régimen de rendición de cuentas en materia de seguridad nacional poco se logró avanzar puesto que aún no se cuenta con una Doctrina de Seguridad Nacional; la coordinación interinstitucional es de bajo perfil pues todavía existen suspicacias entre las diferentes instituciones que realizan trabajos de inteligencia, específicamente entre las militares y las civiles³⁷² pues los militares no quieren permitir el acceso a sus bases de datos; y aún no se ha generado un verdadero régimen de rendición de cuentas pese a que ya se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debido a que en muchas peticiones de información las diferentes instituciones que realizan actividades vinculadas a la seguridad nacional simple y sencillamente no dan la información, argumentando que no cuentan con los datos que se solicitan, o que corresponden a otra dependencia.
4. Es importante destacar que tampoco se ha generado una Comisión en el Congreso que se aboque a revisar, supervisar y por tanto solicitar rendición de cuentas a las instituciones que realizan trabajo de inteligencia para la seguridad nacional, por lo cual podemos afirmar que este punto tampoco ha sido cubierto.
5. No se desarrollo una doctrina de seguridad nacional que guíe y evalúe los factores que afecten nuestra seguridad nacional.
6. El plan establecía como las verdaderas amenazas a la seguridad la pobreza y la desigualdad, así como el combate al crimen organizado y al narcotráfico y muy poco se hizo para combatir las que en su momento se consideraron las “verdaderas amenazas”, de hecho los saldos en estos rubros son totalmente negativos.
7. La comisión de Orden y Respeto desapareció de la noche a la mañana y no hay reportes que den muestra de las actividades que realizo y que se alcanzo.

Quizá en lo único que sí se avanzó de manera importante y que como ya se mencionó, aún cuenta con fallas es en lo referente a la creación de una Ley de Seguridad Nacional y en la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, pues históricamente muchos de los abusos y arbitrariedades cometidas por las agencias encargadas de la seguridad nacional pudieron haberse evitado de haber contado normas que regularan y supervisaran su actuación.

Es claro que son más las cosas que no se alcanzaron, que las que se lograron en materia de seguridad nacional, situación que refuerza la idea de la debilidad en materia de seguridad nacional, puesto que por un lado se desatendió la política exterior

³⁷² Aranda, Jesús y Castillo Gustavo, “Ajustaran 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional”, en *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.

generando que tuviéramos importantes distanciamientos con centro y Sudamérica, esto sin contar los desatinos con Cuba y con el propio Estados Unidos.

Así mismo la seguridad interna se vio afectada puesto que la política de seguridad nacional, no contemplo el importante incremento en el crimen organizado, el importante aumento en las demandas de la ciudadanía y cuestiones tan básicas como el desarrollo y la equidad para combatir la pobreza de la población.

La debilidad en toda la política de seguridad genero que la ciudadanía aumentara sus niveles de desconfianza e incredulidad hacia el gobierno del presidente Fox, lo que ha dado como resultado un aumento en los niveles de ingobernabilidad y un creciente clima de inestabilidad en diversos puntos de la nación, aunado al importante deterioro de las instituciones encargadas de procurar la seguridad.

4.4.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un acercamiento al concepto de seguridad nacional

Un avance importante que en el ámbito de la administración pública se dio en este sexenio es la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con el fin de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.³⁷³

Pero en materia de seguridad nacional encontramos que después del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que se publicó en el año 2001, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es el siguiente documento de carácter oficial y público que hace alusión a cuestiones de seguridad nacional y específicamente en lo que se refiere al acceso a la información; tema que durante prácticamente toda la vida de la república había sido vetado.

Por eso su importancia es trascendental para el estudio y análisis de los temas vinculados a cuestiones estratégicas y de seguridad nacional, ya que por primera vez en la historia de nuestro país se ha podido tener acceso a diversos informes que en otro tiempo hubiera sido prácticamente imposible.

Sin embargo pese a esta apertura en la información, aún existen grandes resistencias a hacer públicos muchos datos e informes, haciendo alusión a que son cuestiones confidenciales, estratégicas o de seguridad nacional.

Situación esta última que establece la Ley en su artículo 13 fracción I como una de las causas para catalogar la información como clasificada y confidencial. Así mismo en su artículo 29 se establece que cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

³⁷³ D.O.F., Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 1 de esta ley, 11 de junio de 2002, ultima reforma del 11 de mayo de 2004.

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Aquí es importante destacar que de acuerdo con el artículo 31 de esta Ley ninguna de estas funciones aplican para el CISEN, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada, el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada, o cualquier unidad administrativa que los sustituya, porque no están sujetos a los Comités que menciona la Ley en el artículo 29.³⁷⁴

Esta situación de alguna manera les da a las instituciones de inteligencia antes mencionadas una cierta independencia en su actuar y en su forma de operar para hacer pública su información, lo que ha derivado en que en muchas peticiones sean contestadas con argumentos tales como “La dependencia no cuenta con esa información”, “La información que usted solicita la tiene tal o cual Secretaría” etcétera, por lo que en muchos casos no se ha podido tener un verdadero acceso a la información.

Estamos concientes del carácter estratégico y de la confidencialidad que mucha información tiene y debe de tener para no entorpecer las posibles operaciones que producto de las investigaciones se deriven; sin embargo en aras de generar estudios

³⁷⁴ Ibid. 10

mejor documentados se hace necesario el hacer una apertura mucho mas clara a fin de evitar suspicacias sobre ciertos temas de gran importancia para la nación.

Sin embargo pese a todo lo anteriormente expuesto, en esta Ley se da una definición de carácter amplio sobre lo que debe entenderse por seguridad nacional, por lo que en el artículo 3 fracción XII se establece que por seguridad nacional se entienden las:

“Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”³⁷⁵

Hay que destacar que esta definición se da fuera del ámbito castrense y que contempla los ámbitos interior y exterior de la seguridad, la gobernabilidad democrática y el bienestar de la sociedad, cuestiones que de manera histórica podemos observar habían estado ausentes en los acercamientos conceptuales de la seguridad nacional; por lo que el avance sobre el entendimiento de lo que es y de lo que se aboca la seguridad nacional se ven fortalecidos con esta definición.

Sin embargo si bien esta definición de lo que se entiende por seguridad nacional es un buen referente, ésta queda rebasada cuando se publica la Ley de Seguridad Nacional que en términos amplios aborda el concepto y otras situaciones que atañen a la seguridad nacional.

4.4.3 Ley de Seguridad Nacional, el debate que aún esta pendiente

La Ley de seguridad nacional es quizá el resultado de múltiples demandas, reclamos y propuestas³⁷⁶ que a lo largo de muchos años se realizaron en nuestro país para contar con una Ley de esta naturaleza; resultaba un poco absurdo e ilógico que se tuviera desde 1970 en el Código Penal los delitos contra la seguridad de la nación³⁷⁷ y que no se tuviera una Ley que normara y regulara el actuar de las instituciones encargadas de la inteligencia y la seguridad nacional de nuestro país.

De ahí que el contar con esta Ley es quizá el avance más importante en materia de seguridad nacional en el sexenio del presidente Vicente Fox, sin embargo es importante destacar que la iniciativa fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que hasta el momento es el único partido que cuenta con una comisión al interior de su estructura estatutaria en materia de seguridad nacional³⁷⁸; una situación que da mucho de que hablar de los otros dos partidos importantes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), puesto que deja entrever la poca importancia que ellos le dan a asuntos tan

³⁷⁵ Ibid p.,2

³⁷⁶ Véase Ortega Ortega Víctor. *La Seguridad Nacional en México Balances y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, UNAM ENEP Acatlán, México 2002.

³⁷⁷ Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1982, p. 7

³⁷⁸ Véase www.pri.org.mx/estadetulado/index.html

delicados e importantes para la vida de la nación, como son los vinculados a los asuntos estratégicos y de seguridad nacional.

Algunas de las aportaciones más importantes que podemos encontrar en esta ley son el hecho de contar con una definición de lo que se entiende por seguridad nacional, misma que quedó establecida en el artículo tercero y que a la letra dice:

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

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.³⁷⁹

Así mismo encontramos que en la Ley de Seguridad Nacional por primera vez de manera clara y específica en un documento de carácter oficial se establecen las amenazas a la seguridad nacional de nuestro país, por lo que el artículo quinto establece que para efectos de esta Ley son amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

³⁷⁹ D.O.F., Decreto de creación de la Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.

- VI.** Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII.** Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII.** Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX.** Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X.** Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII.** Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Por otra parte también encontramos que en esta ley se contempla la figura de un Consejo de Seguridad Nacional, y una Red Nacional de Investigación,³⁸⁰ y que será el Plan Nacional de Desarrollo y el programa que de él derive, donde se definirán los temas de seguridad nacional, por lo que para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.³⁸¹ También se establecen las instituciones que conformaran el Consejo de Seguridad Nacional, mismo que estará integrado por:

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

Si bien es cierto que es una cuestión debatible las instituciones que integran el Consejo de Seguridad Nacional, por que se quedan fuera algunas instancias de gobierno que también manejan asuntos de seguridad nacional, en el artículo 17 se establece que podrán asistir a las reuniones los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo, y que también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación relacionadas con la seguridad nacional.

Por otra parte encontramos que en el capítulo II de esta Ley se establece lo que es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN),³⁸² sus atribuciones,³⁸³ y se señala que los mecanismos de selección, ingreso, nombramiento, capacitación,

³⁸⁰ Ibidem Artículo 6.

³⁸¹ Ibid., Artículo 7.

³⁸² Ibid., Artículo 18.

³⁸³ Ibid., Artículo 19.

promoción y profesionalización del Centro se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República.³⁸⁴

En esta Ley también se describe lo que se entiende por inteligencia para la seguridad nacional,³⁸⁵ se habla de la intervención de las comunicaciones,³⁸⁶ del acceso a la información en materia de seguridad nacional,³⁸⁷ pero una situación que es de gran importancia es que por primera vez se establecen los controles que integran el Poder Legislativo Federal en una Comisión Bicameral integrada por tres Diputados y tres Senadores y estará facultada para:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;
- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorias y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Por último también encontramos que por primera vez se considera a las autoridades locales y municipales en las funciones de garantizar la seguridad nacional,³⁸⁸ situación de gran importancia puesto que los gobiernos estatales y municipales para la gran mayoría de la población son el primer punto de contacto con la autoridad.

Es decir muchos ciudadanos antes de llegar a instancias federales acuden a los gobiernos y autoridades estatales y municipales, de ahí que la firma de convenios de colaboración para garantizar la seguridad nacional es de gran importancia, puesto que por un lado se alimentará de información la Red Nacional de Información y por el otro se lograra una coordinación mucho más amplia y efectiva.

Hasta aquí hemos analizado lo que consideramos como las aportaciones más importantes de la Ley de Seguridad Nacional, puesto que prácticamente todas son nuevas para el estudio análisis y entendimiento de la seguridad nacional, resultan de gran relevancia. Sin embargo encontramos que existen diversas situaciones que hacen que esta Ley sea un proyecto incompleto.

³⁸⁴ Ibid., Artículo 20 al 22.

³⁸⁵ Ibid., Artículo 29 al 32.

³⁸⁶ Ibid., Artículo 33 al 36.

³⁸⁷ Ibid., Artículo 50 al 55.

³⁸⁸ Ibid., Artículo 65 al 67

4.4.4 La Ley de Seguridad Nacional sin reglamento, un proyecto incompleto.

En este orden de ideas la recientemente aprobada Ley de Seguridad Nacional del 2005,³⁸⁹ si bien es cierto que es un avance importante para regular al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), tiene grandes carencias en el hecho de que no regula o norma a ninguno de los otros servicios de inteligencia de nuestro país, tales como la PGR, la PFP, la Sección Segunda de la Secretaría de la Defensa, Inteligencia del Estado Mayor Presidencial e Inteligencia de la Secretaría de Marina Armada de México, así como la Unidad de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las áreas de inteligencia Aduanal de la Administración General de Aduanas.

Es importante destacar que de acuerdo con la propia Ley se contaba con una fecha limite de pues de acuerdo al artículo cuarto transitorio, “El ejecutivo Federal expedirá y publicara el Reglamento de esta Ley, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.”³⁹⁰, mismo que hasta el momento de redactar este documento no ha sido publicado, lo que de alguna manera impide saber cual será la operación específica que el CISEN desarrollara de acuerdo al reglamento, situación que ha derivado en diversas sospechas y filtraciones en el sentido de que los servicios de inteligencia seguirán rigiéndose por la discrecionalidad y el abuso ante la ambigüedad y el cobijo de una Ley y un reglamento que disfraza sus verdaderas intenciones: seguir interviniendo en asuntos particulares y partidistas con dinero público.

En este sentido diversas organizaciones de derechos humanos se han pronunciado en contra de la propuesta de reglamento para la Ley de Seguridad nacional, pues argumentan que es violatoria de los derechos humanos de la libertad de expresión y de la seguridad jurídica, así como de manera indirecta viola la libertad de asociación y el derecho a la información, al permitir lo siguiente:³⁹¹

- El seguimiento, vigilancia, intervención de comunicaciones privadas y la realización de evaluaciones psicológicas y poligráficas a funcionarios públicos, sin contar con la autorización judicial que señala la Constitución y la propia Ley.
- Vulnera la seguridad jurídica de funcionarios y gobernados, al otorgar al Centro de Investigación y Seguridad Nacional facultades que van más allá de las que le otorga la Ley que le da origen. Lo cual sería flagrantemente violatorio del artículo 89 de la Constitución.
- Le concede al CISEN facultades que de conformidad con nuestro marco jurídico corresponden al Ministerio Público.

³⁸⁹ D.O.F., 31 de enero de 2005, Decreto que crea la Ley de Seguridad Nacional.

³⁹⁰ Ibidem p., 15

³⁹¹ Véase El Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional que está por aprobarse podría violar los derechos humanos de los mexicanos, en www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=473, Boletín sobre la Ley de Seguridad Nacional, publicado el 11 de Noviembre del 2005.

- Autoriza ilegalmente acciones de investigación basadas en meros indicios, tales como auditorías por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el inicio de actividades de vigilancia.
- En general concede amplias facultades discrecionales para interpretar conceptos que deben ser fruto de un ejercicio de reflexión y acuerdo nacional, tales como la protección de valores jurídicos, ideológicos, políticos, sociales y culturales que de acuerdo a nuestra Constitución corresponden en primer lugar al pueblo mexicano.
- Se exceptúa de las medidas de carácter general que se emitan para la Administración Pública Federal a la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sin especificar qué tipo de excepciones o medidas sean éstas.
- Faculta al CISEN para emitir opinión sobre las concesiones y permisos de los medios de comunicación, constituyéndose así en una amenaza para las radios comunitarias, las que en diversas ocasiones han sido señaladas como subversivas

De aprobarse la propuesta de reglamento que esta actualmente en discusión los grandes ganadores serían el CISEN y la Secretaría de Gobernación, pues fortalece las facultades del CISEN en las tareas de espionaje y de seguridad nacional y concede más facultades al secretario de gobernación en este ámbito, de hecho más que las otorgadas en la propia Ley de Seguridad Nacional y aún por encima del Consejo de Seguridad Nacional.³⁹²

Hay que destacar que el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional es posible que no se haya aprobado aun por los diferendos entre la Secretaría de Gobernación y el CISEN con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Sección Segunda del Estado Mayor, que es conocida como inteligencia militar; y es que de acuerdo con el diario La Jornada el diferendo radica en que inteligencia militar pretenden tener acceso a todas las bases de datos de todas las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional, pero ellos no están de acuerdo en facilitar información de manera tan fácil a las otras dependencias.³⁹³

Ahora bien, en la presente Ley existe una figura nueva que merece ser tratada con mayor atención pues sobre ella recae un importante número de actividades que pueden hacer que el hombre o mujer que se encuentre al frente de este cargo llegue a tener más poder que el Director del CISEN, y del propio Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, que es el Secretario de Gobernación; me refiero específicamente al Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, quien tendrá entre sus facultades:³⁹⁴

³⁹² Aranda Jesús y Castillo Gustavo, “Ajustaran 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional”, en La Jornada, 14 de noviembre de 2005.

³⁹³ Ibidem., p. 1

³⁹⁴ D.O.F., 31 de enero de 2005, Decreto que crea la Ley de Seguridad Nacional, Artículo 15.

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

Como se puede ver las facultades con las que cuenta la figura del Secretario Técnico son bastante amplias, pues prácticamente es él quien dicta las políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional, así como la Agenda Nacional de Riesgos y el contenido del Programa para la Seguridad Nacional, así mismo administra las redes de información, y solicita información para la seguridad nacional a las dependencias federales, entre otras.

Si observamos con cuidado estas son facultades que debieran desarrollarse de manera colegiada entre el Director del CISEN y el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, que es el Secretario de Gobernación, puesto que las facultades de este último se limitan al artículo 14 de esta Ley, que escuetamente dice:

“El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.”³⁹⁵

Es decir en el Consejo de Seguridad se observa que tiene más peso el Secretario Técnico que el Secretario Ejecutivo y que el propio Director del CISEN, situación que genera suspicacias, porque casualmente el **Secretario Técnico quien no forma parte del propio Consejo de Seguridad Nacional** será nombrado por el Presidente de la Republica; es decir sería una especie de cuña de este último, que pocas veces saldría a la luz pública y que manejaría una importante cantidad de información.

³⁹⁵ Ibid., Artículo 14

De hecho el poder que se le otorgó al Secretario Técnico trasciende las propias reuniones del Consejo y obtiene facultades para desenvolverse de manera independiente después de influir en las decisiones que se tomen en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

Al día de hoy poco se sabe de quien esta al frente de este Secretariado Técnico, de hecho su nombramiento se realizó prácticamente en secreto; recientemente se ha manejado el nombre de Jorge Alejandro Vázquez, un funcionario prácticamente desconocido en el ámbito de la seguridad nacional y los temas de inteligencia que fue nombrado en este cargo a fines del año 2005 y poco se sabe de él.

Esta situación, referente al nombramiento de un funcionario tan importante en materia de seguridad nacional desde mi particular punto de vista es un asunto que debió haberse ventilado de manera amplia y clara a fin de disipar rumores y suspicacias; lo cual no se hizo y solo deja entrever que el criterio del gobierno en torno a temas de inteligencia y seguridad nacional, no se ha transparentado, tal y como se ofreció hacer al inicio de este sexenio.

Por otra parte, en este proyecto incompleto, observamos que en ninguna de las fracciones del artículo quinto de la Ley de Seguridad Nacional, que describen las amenazas a la seguridad nacional se encuentran las vinculadas a los asuntos energéticos, medioambientales, de salud, forestales, alimenticios o de agua, cuestiones que a lo largo del sexenio diversos funcionarios han recalcado como cuestiones de seguridad nacional, que si bien es cierto que lo son; no han podido hacer eco en las instancias correspondientes, o no han querido considerar estas cuestiones como verdaderos asuntos de seguridad nacional, lo que de alguna manera se contrapone con los nuevos enfoques multidimensionales de la seguridad nacional.

En otro orden de ideas, aun cuando se habla de una Comisión Bicameral para el control de las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional, no se establecen las características que los Legisladores habrán de tener para formar parte de lo que nosotros denominamos una Comisión de Seguridad Nacional, ya que dada la importancia y confidencialidad de los asuntos a observar, se requiere necesariamente de Legisladores altamente capacitados en temas estratégicos y de seguridad nacional y no de personal improvisado que ocupa comisiones porque dice conocer sobre el tema; y esto tampoco fue tratado en la Ley de Seguridad Nacional.

Por otro lado en el artículo segundo transitorio se establece que: “El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el **Estatuto Laboral** del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el **Diario Oficial de la Federación** para surtir plenos efectos”, situación que hasta el momento no ha ocurrido, y que evidencia el poco interés por profesionalizar a la institución y a su personal.

Por último en el artículo cuarto transitorio de esta Ley se establece que: “El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el **Reglamento de esta Ley**, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento”, hecho que hasta el

momento de redactar el presente trabajo no ha ocurrido, lo que nuevamente pone de manifiesto el poco interés que se tuvo por parte del Ejecutivo Federal para este tipo de temas en el sexenio.

Es claro que buena parte de la debilidad en materia de seguridad nacional de este sexenio la encontramos en la debilidad institucional, pero también en la debilidad de las leyes, que como en el caso de la Ley de seguridad nacional y en la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, tienen importantes vacíos que por un lado nos habla del desconocimiento en la materia, pero también de la poca importancia que este tema tiene en las altas esferas del gobierno.

De ahí que mientras no se cubran estos aspectos y otros como los comentados a lo largo del trabajo seguirán existiendo importantes desafíos para nuestra seguridad nacional, pasando por la seguridad interna e internacional y por supuesto afectando en todo momento a los ciudadanos.

Es indispensable generar verdaderas políticas de seguridad nacional que fortalezcan las instituciones, que delimiten claramente lo que es importante para nuestra nación, que den pie a números estudios y análisis en esta materia, pero sobre todo que atiendan el importante cúmulo de demandas en materia de seguridad que la ciudadanía genera, sin descuidar la gran cantidad de demandas que en materia de seguridad el nuevo orden mundial ha traído.

Para esto será necesario cambiar el enfoque que actualmente se tiene sobre la seguridad nacional, pues esta no ni asunto de buenos contra malos, ni asunto que merezca una atención menor, puesto que de ella depende en buena medida la viabilidad y sobrevivencia de la nación.

Conclusiones

CONCLUSIONES

El debate de la seguridad nacional en México como muchas otras cosas es una cuestión que llegó tarde; por un lado, el desconocimiento y poco interés en el tema en los círculos gubernamentales y del poder generó que se confundiera la seguridad nacional con la defensa nacional o con la seguridad pública; y por el otro, en los círculos académicos el tema generaba suspicacias y resistencias pues provenía del vecino país del norte.

De ahí que el entendimiento de la seguridad nacional siga aún sin espectaculares avances, por ser un tema abordado con cargas ideológicas en el gobierno, poco estudiado en los círculos académicos, y prácticamente desconocido en la sociedad.

Aunado a esto tenemos que la seguridad nacional en nuestro país no ha considerado como prioritario el componente exterior de la seguridad nacional, tampoco considera a la geopolítica para el entendimiento y la mejor toma de decisiones; e históricamente a la seguridad nacional de nuestro país se le vincula más con actividades autoritarias y represivas que con situaciones que eviten la desestabilización y la ingobernabilidad.

Abrir el debate de la seguridad nacional en México de alguna manera permitirá introducir nuevos elementos, tales como la geopolítica, el poder nacional, los intereses y objetivos nacionales, el elemento externo de la seguridad nacional y fortalecer algunos elementos ya existentes como son la inteligencia y sus instituciones, en aras de generar una amplia Comunidad de Inteligencia inmersa dentro de todo un Sistema de Seguridad Nacional.

Las características históricas, políticas, culturales y geopolíticas de cada Estado determinan las prioridades, los objetivos e intereses nacionales que habrán de protegerse, por esto cada Estado puede tener como prioridad situaciones que para otro Estado pueden no serlo.

Las características de cada Estado determinan que temas o asuntos pueden ser considerados de seguridad nacional y una vez que esto se ha hecho se puede considerar que han recibido la máxima prioridad y por tanto la mayor cantidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos a fin de dar solución anticipada al denominado problema o asunto de seguridad nacional.

Es claro que el Estado es hasta hoy la forma de organización social, mas acabada, perfectamente organizada y en constante desarrollo a través de sus diversas formas de gobierno, y que sus características fundamentales son el establecimiento del orden y la seguridad a sus ciudadanos; pero al mismo tiempo el ejercicio del poder.

En este sentido el control y dominio del Estado sobre su territorio necesariamente implica el uso de la fuerza, esto es, hacer uso del monopolio legítimo de la violencia mediante la coerción sobre cualquier situación que genere riesgo o peligro para la nación.

Pero para lograr esto el Estado ha cimentado su legitimidad en instituciones que atienden las necesidades del Estado, su gobierno y su población; dichas instituciones podemos considerarlas como democráticas e incluyentes, aunque aún se encuentran en

un proceso de mayor apertura y transparencia, que en el caso de las instituciones de seguridad nacional durante mucho tiempo permanecieron cerradas.

Es importante recordar que en esta investigación, partimos de la hipótesis de que en el sexenio de Vicente Fox existió una debilidad institucional en materia de seguridad nacional, al tiempo que no hubo un interés real por la seguridad nacional, lo que ha impedido por un lado fortalecer las instituciones de inteligencia y seguridad nacional y por el otro establecer de manera clara y precisa cuales pueden ser los desafíos a nuestra seguridad nacional, en el mediano y largo plazo.

Estas situaciones, aunadas a la baja profesionalización de los servidores públicos encargados de estas actividades ha derivado en que diversas situaciones de orden local o regional pasen a rango de asunto de seguridad nacional, pero solo en el dicho, porque en los hechos ni se han asignado más recursos humanos o tecnológicos y mucho menos financieros.

En lo interno, parte de la debilidad institucional de la que hablamos, paradójicamente proviene del proceso de democratización por el que actualmente transitamos, pero no porque sea malo sino porque las instituciones encargadas de generar la credibilidad y la confianza hacia el Estado no han hecho la parte que les corresponde, en este caso el sistema Legal del país es el que lleva la peor parte, puesto que por un lado las leyes con las que contamos no han sabido ser aplicadas y sigue existiendo la discrecionalidad para la aplicación de la ley; y por otro lado el nuevo orden mundial ha traído consigo nuevas situaciones que hasta el momento no han sido atendidas con la eficacia y eficiencia requerida, tales como las vinculadas al crimen organizado y al terrorismo internacional.

En este sentido actualmente no se cuenta con una ley antiterrorismo, ni jueces especializados que juzguen a un delincuente de esa naturaleza; y esto a pesar de que como vimos a lo largo del trabajo el terrorismo es considerado uno de los principales asuntos de seguridad nacional para nuestro país.

De esta manera si la debilidad institucional de la que hablamos en materia de seguridad nacional continúa, por una parte podría derivar en un resquebrajamiento de la estructura del poder del país, al tiempo de generar amplios brotes de ingobernabilidad; pero por el otro generaría el cuestionamiento ya no solo en lo concerniente a la debilidad de las instituciones sino a la viabilidad y permanencia del Estado mismo, pues recordemos que el Estado que no se construye sobre la fuerza y la autoridad, no tiene oportunidad de durar.

Aquí es importante destacar que no hablamos solamente de la razón de Estado, que es de donde de alguna manera provienen muchas de las decisiones y actos de poder del Estado, también nos referimos al orden jurídico necesario que da viabilidad al Estado y a sus instituciones.

Es necesario entender que al Estado le compete, la salvaguarda, preservación y seguridad de sus ciudadanos, pero también de sus instituciones, territorio y gobierno, así como de su orden jurídico y social establecido y esto solo se logra fortaleciendo todo el andamiaje institucional destinado para ello.

El resultado de esto último redundará en el mejor entendimiento de los intereses y objetivos de la nación, en aras del fortalecimiento del poder nacional; es decir, solo conociendo los objetivos e intereses nacionales podremos incrementar el poder nacional y este último debe ser integral pues en todo momento debe considerar los aspectos políticos, sociales, económicos y militares de la nación, por lo que de manera simple podemos decir que el poder nacional es la suma de capacidades que tiene el Estado para hacer frente a sus múltiples problemas.

Si observamos con detenimiento en materia de seguridad nacional se ha puesto poca atención para detectar los objetivos e intereses nacionales de nuestro país y de estas manera incrementar el poder nacional, situación que claramente vemos en lo concerniente a la cimentación de nuestra economía, misma que desde hace más de veinte años esta dada sobre la base del petróleo y recientemente sobre la migración; pero no se han podido fortalecer otros sectores como el turismo y el desarrollo de corredores tecnológicos que nos permitan fortalecer nuestra economía.

Por otra parte el nuevo orden mundial ha venido demandado una serie de adecuaciones y modificaciones a todas las naciones en prácticamente todos sus campos, pero quizá más en materia de seguridad nacional, sobre todo a partir de los atentados terroristas del 11-s en los Estados Unidos; pero la respuesta de nuestro país no ha sido ni clara ni contundente.

Es decir más allá de la firma y adhesión a tratados de lucha y combate al terrorismo en cualquiera de sus variables, nuestro país no ha podido o no ha querido establecer un Sistema de Seguridad Nacional que contemple la creación de una Comunidad de Inteligencia; muy apenas podemos decir que la Ley de Seguridad Nacional que al inicio de este gobierno se anunciara que se promulgaría en los primeros cien días, fue dada a conocer hasta el 31 de enero del año 2005, situación que por un lado cubre el aspecto de ausencia de ley en esta materia, pero deja importantes lagunas entorno a los controles y a la transparencia de las instituciones que realizan trabajos de inteligencia y de seguridad nacional.

Es claro que la Geopolítica mundial se ha redefinido sobre las cuestiones políticas de mayor peso en los últimos años, es decir el fin de la Guerra Fría y el fenómeno de la globalización en los años noventa y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, 11 de marzo de 2004 en España y 7 de julio de 2005 en Inglaterra; pero que han sido estos últimos los que han generado y acelerado la primera gran crisis del siglo XXI, puesto que las economías y situaciones financieras de un importante número de países se han visto afectados, al punto de ponerlos en franca recesión; al tiempo que generaron la recomposición de un gran número de países, puesto que la Geopolítica y la forma de hacer la política también cambiaron; sumado al hecho de que también una importante cantidad de grupos vinculados al terrorismo y al crimen organizado han evolucionado y se han diversificado mediante la utilización nuevas redes de colaboración.

Esto último es importante porque es necesario que logremos modificar la influencia que los Estados Unidos han tenido en materia de seguridad para con nuestro país en los últimos años.

Es necesario que logremos explicarles que su seguridad no implica necesariamente un mayor control, militarización y por tanto un debilitamiento de nuestro país y nuestra seguridad para que ellos fortalezcan su seguridad.

Se hace necesario que en la próxima administración del hoy presidente electo Felipe Calderón se instrumente una estrategia que posicione a nuestro país, por una parte en la tradición diplomática que alguna vez se tuvo y que se retomen los principios de política exterior mismos que en el gobierno del presidente Vicente Fox se perdieron y por la otra, que esta estrategia, logre dejar en claro a los Estados Unidos que su seguridad, necesariamente pasa por la seguridad de México.

Es decir necesitamos cambiar el enfoque que actualmente tienen los Estados Unidos, en el que contemplan su seguridad mediante el debilitamiento de la seguridad de México, situación que a todas luces es errónea, puesto que a mayor debilitamiento de nuestra seguridad y de nuestras instituciones menor control y regulación de los flujos migratorios de nuestro país y de Sudamérica podremos tener; al tiempo que menor regulación y control del narcotráfico y por tanto de grupos vinculados al terrorismo y al crimen organizado, dando como resultado una mayor inseguridad para los Estados Unidos y por añadidura para nuestro país.

Es indispensable que el nuevo gobierno genere un nuevo esquema de convivencia, no solo con los estadounidenses sino con los canadienses y con los centro y sudamericanos, puesto que existen mayores semejanzas y similitudes en cuanto a las necesidades en materia de seguridad nacional, desarrollo y pobreza y equidad que con los Estados Unidos, sin que esto implique perder los canales de comunicación, pero abriendo y retomado los que alguna vez existieron.

Para esto la utilización de la seguridad humana con los canadienses es un buen vínculo que debemos utilizar, y la seguridad democrática con los países centroamericanos, puesto que de esta manera no dejamos de lado el desarrollo social y el mejoramiento de las condiciones de vida así como la equidad, que tanta falta hace a nuestras naciones y que en alguna medida han sido fuente de importantes medidas de inseguridad y migración que han afectado tanto a nuestro país como a los Estados Unidos.

Por tanto el reforzamiento de la seguridad de México y sus instituciones, refuerza necesariamente la seguridad de los Estados Unidos; sin embargo aquí el desafío es encontrar un equilibrio entre los esquemas de seguridad mexicanos y los esquemas de seguridad de los estadounidenses.

Es necesario adecuar nuestras instituciones a los nuevos esquemas de seguridad del nuevo orden mundial, en el que solo mediante la profesionalización, la capacitación y la constante preparación del personal en el uso de nuevas tecnologías y nuevos métodos de investigación y análisis, nos permitirá esta acuerdo con las nuevas demandas, los nuevos riesgos y los nuevos desafíos de la seguridad nacional.

Sabemos que nuestra seguridad nacional es diferente a la de los Estados Unidos, sabemos que muchas de sus prioridades, no son nuestras prioridades, pero también necesitamos entender que estar junto a la mayor potencia del mundo representa oportunidades que solo podremos potencializar en la medida que sepamos más de nosotros y de ellos, y esto solo se logra con mejores análisis y estudios sistematizados que cubran los aspectos estratégicos.

En conclusión el estudio y comprensión de la seguridad nacional de nuestro país, necesariamente demanda el conocimiento del Estado, de la Geopolítica, del poder nacional, del conocimiento y entendimiento de sus instituciones, de sus objetivos e intereses nacionales y por supuesto de su historia.

Por esto establecemos que los desafíos más importantes para la seguridad nacional de nuestro país en los próximos años los encontramos en las carencias, ausencias, deficiencias y debilidades que actualmente existen, tales como:

1. La gobernabilidad, un desafío pendiente.
2. Los servicios de inteligencia, deficientes e inexistentes en algunas áreas del quehacer nacional.
3. La debilidad institucional en materia de seguridad y
4. La ausencia de un marco normativo acorde con las nuevas demandas en materia de seguridad nacional.

1) La gobernabilidad, un desafío pendiente para la seguridad nacional.

Podemos establecer que hay varias situaciones que hasta el momento no han logrado ser resueltas pese a que han sido analizadas y discutidas en diversos foros y en las más altas esferas del poder, uno de estos temas es el de la gobernabilidad, puesto que al interior del país existen cada vez más demandas que reclaman ser atendidas y que de no hacerse afectarían a las instituciones, a los ciudadanos y a la seguridad nacional del país.

Es decir hoy en día existe un creciente clima de ingobernabilidad, por la ineptitud del gobierno actual para hacer frente a los conflictos, porque ha minimizado los problemas de la nación, pero sobre todo por la falta de oficio y pericia política para hacer frente a los múltiples asuntos que día con día surgen en la nación.

La parálisis e inmovilidad del gobierno de Fox nos ha llevado a nuevas situaciones de ingobernabilidad sobre todo en el último tramo de gobierno que comprende la contienda electoral y el cambio de mando en la presidencia de la República, en donde la no integración de diversos sectores de la sociedad por lógica los ubica en la exclusión, situación que de no ser atendida derivara en severos problemas para nuestra gobernabilidad y dada su magnitud para nuestra seguridad nacional.

Si esto último no se asimila, el escenario en los próximos meses podría empezar a mostrar que existe una gran descomposición en el arte de gobernar y ejercer el poder, por que una cosa es el acceso al poder y otra su ejercicio; y es esta ultima parte la que

no le ha quedado clara a los gobernantes actuales, y de donde establecemos que la gobernabilidad es un desafío pendiente, que no ha sido atendida y que al parecer pensaron que venía aunada al hecho de acceder al poder.

Sin embargo de no atenderse este desafío puede derivar en serios problemas en toda la estructura política, económica social y financiera del país y por tanto convertirse en un asunto de seguridad nacional.

Basta ver el escenario nacional para darnos cuenta de cómo ha crecido la pobreza, la desigualdad, la delincuencia, el crimen organizado, las demandas de obreros, campesinos, estudiantes, maestros, empresarios y de casi todos los sectores de la sociedad y si hiciéramos un análisis detallado de cada uno de estos temas, claramente nos llevaría a establecer que hace falta gobernabilidad y por tanto seguridad.

En el presente gobierno se ha, tratando de disculpar lo que no es disculpable, de defender lo indefendible, pero lo cierto es que sea por la inexperiencia, o por el desconocimiento de la administración pública o por lo que fuere en general, el país transita en un camino poco claro, más alejado de lo ofrecido, con pocos resultados concretos y con un alto grado de ineficacia administrativa y de acción de gobierno, que ha derivado en un alto déficit de gobernabilidad.

El riesgo ya no es solo el mal gobierno sino la ingobernabilidad en su conjunto, la cual de manera natural amenaza el orden social establecido y la seguridad nacional del país.

Tampoco podemos perder de vista que la falta de gobernabilidad evoca el regreso al autoritarismo, la pérdida de la eficacia y en alguna medida también el regreso al estado de naturaleza aludido por Hobbes en el Leviatán, el cual carecía de un Estado-gobierno que se encargara de todo el proceso que conlleva instalar el orden entre los conflictos de los hombres.³⁹⁶

Así mismo el regreso al autoritarismo no necesariamente puede venir del interior sino de cuestiones externas como el terrorismo y el crimen organizado el cual genera temor y miedo de manera individual, pero que en las masas y muchedumbres propicia conductas irracionales que pueden mermar seriamente los niveles de gobernabilidad existentes en el país.

Por tanto el problema no es la gobernabilidad, sino su opuesto la ingobernabilidad, en donde la diferencia más importante la encontramos en el ejercicio del poder, por lo tanto la ingobernabilidad amenaza el orden social establecido y su seguridad nacional y si el Estado no puede proteger y dar seguridad a sus ciudadanos de amenazas internas o externas, las sociedades pueden caer fácilmente en la ingobernabilidad.

Hoy en día las cuestiones del Estado, de sus instituciones, de la burocracia, los problemas económicos, la viabilidad de la democracia, las nuevas reorientaciones

³⁹⁶Véase Hobbes, Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una republica eclesiástica y civil*, edit. FCE, México 1984.

Geopolíticas, los problemas demográficos y de población han entrado al ámbito de la gobernabilidad, así mismo la sociedad se ha hecho más participativa y demandante de las cosas públicas, pide rendición de cuentas y participa en la elaboración de políticas públicas, lo que de alguna manera pone en evidencia más fácilmente la debilidad de las instituciones.

En este sentido la ingobernabilidad de la que hablamos esta dada en el hecho de que el actual gobierno no ha sabido dar solución a las múltiples demandas de la sociedad y mucho menos a los problemas de seguridad nacional.

2) Los servicios de inteligencia, deficientes e inexistentes en algunas áreas del quehacer nacional.

Actualmente solo contamos con siete instituciones que de alguna u otra manera realizan trabajos de inteligencia y de seguridad nacional, (Secretaría de Gobernación con el CISEN; Secretaría de la Defensa Nacional con la sección segunda, Secretaría de Marina con Inteligencia Naval, Procuraduría General de la Republica con la Agencia Federal de Investigación; Secretaría de Seguridad Pública Federal con la Policía Federal Preventiva; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público con Inteligencia Financiera e Inteligencia Aduanera), pero que dadas las necesidades del país no alcanzan a cubrir todas las actividades estratégicas que la seguridad nacional requiere.

Resulta evidente que es necesario ampliar el número de instituciones que realicen trabajos de inteligencia, puesto que uno de los momentos que más evidencian la capacidad analítica y de conocimiento de asuntos estratégicos se da al momento de realizar la agenda de riesgos; donde las únicas instituciones con experiencia y capacidad para realizar estos trabajos son las antes mencionadas y aun así se cometen graves errores puesto que los supuestos expertos muchas veces desconocen los asuntos importantes y prioritarios para determinada institución.

Aunado a esto tenemos que la falta de coordinación e intercambio de información entre las instituciones antes mencionadas es clara y evidente, de hecho al día de hoy no se ha aprobado el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional por cuestiones que al parecer están relacionadas con esto, pues de acuerdo al diario La Jornada existe un diferendo entre el CISEN e Inteligencia Militar (Sección Segunda de la SEDENA), porque estos últimos pretenden tener acceso a todas las bases de datos de todas las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional, pero ellos no están de acuerdo en facilitar información de manera tan fácil a las otras dependencias.³⁹⁷

De ser esto cierto se hace necesario aumentar los canales de cooperación e intercambio de información, pero más que eso formar una institución que verdaderamente coordine todo el trabajo de inteligencia en el país, pero que también dicte políticas y directrices en materia de seguridad nacional.

³⁹⁷Aranda Jesús y Castillo Gustavo, “Ajustaran 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional”, en La Jornada, 14 de noviembre de 2005,p.1

Por otro lado es necesario crear un Sistema de Seguridad Nacional que contemple a toda una Comunidad de Inteligencia para nuestro país, por tanto en primer lugar se hace indispensable considerar a las Secretarías de Estado que actualmente tienen funciones vinculadas con la seguridad y la inteligencia como son:

Secretarías de Estado con funciones de seguridad nacional e inteligencia

Secretaría de Gobernación	Con el Instituto Nacional de Migración y el CISEN.
Secretaría de la Defensa Nacional	Con la Sección Segunda, con el Estado Mayor Presidencial y el Colegio de la Defensa Nacional; así como Inteligencia de la Fuerza Aérea.
Secretaría de Marina	Con su sección de Inteligencia Naval y el Colegio de Estudios Superiores Navales.
Procuraduría General de la Republica	Con la AFI, la INTERPOL, y sus diferentes Fiscalías.
Secretaría de Seguridad Pública Federal	Con la Policía Federal Preventiva y las Policía Cibernética
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Con el Servicio de Administración Tributario, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Administración General de Aduanas, que tiene un área de Investigación Aduanera y la Inspección Fiscal y Aduanera (anteriormente llamada Policía Fiscal).
Secretaría de Relaciones Exteriores.	Con el cuerpo diplomático.

En segundo lugar la integrarían las Secretarías que cuentan con instalaciones estratégicas, tales como:

Secretarías que cuentan con instalaciones estratégicas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Con Caminos y Puentes Federales, y la Red de Puertos y Aeropuertos.
Secretaría de Energía.	Con la Comisión Federal de Electricidad, Laguna Verde, PEMEX y las Presas y Represas.
Secretaría del Medio Ambiente.	Con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.
Secretaría de Salud.	Con la Red de Hospitales.
Secretaria de la Reforma Agraria.	Con sus delegaciones estatales.

En tercer lugar la Comunidad de Inteligencia estaría integrada por instituciones que sin realizar trabajo actualmente de inteligencia, coadyuvan en la obtención de datos en algunas investigaciones, como son:

Instituciones que Coadyuvan a la obtención de datos

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional de Geografía e Informática, con el área de imagen y mapeo.
Protección Civil y Sistemas de Emergencias.
Secretaría de la Función Pública.
Banco de México.
Secretaría de Economía.
Instituto Politécnico Nacional, con el Centro de Investigación de Estudios Avanzados.
Universidad Nacional Autónoma de México, con el Instituto de Energía Nuclear, con la Red de Computo y sus diversos institutos, que prácticamente cubren todo el quehacer nacional (Sociales, América del Norte, Química, Física etcétera).

Por último la Comunidad de Inteligencia debe contemplar la participación de otros sectores que por su importancia son estratégicos para el país y su seguridad nacional, estos son:

Otros sectores estratégicos que coadyuvarían en la inteligencia del país

Centrales de Abasto, Almacenes de alimentos y la Red de Supermercados y Plazas Comerciales.
El Sector Bancario, Financiero y de Valores.
Teléfonos de México y las compañías que prestan servicios de Comunicación vía satélite.
Los sistemas masivos de transporte como son el Metro de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

3) La debilidad institucional en materia de seguridad

Concluimos que nuestro país tiene una debilidad institucional en materia de seguridad, puesto que poco o nada se ha hecho por fortalecer y modernizar sus instituciones, cuerpos de inteligencia y de seguridad en aras de preservar nuestra seguridad nacional, su legislación en la materia sigue siendo pobre y en algunos casos ausente.

En este sentido lo que pudiera ser la Comunidad de Inteligencia continúa intacta, con la salvedad de que se aprobó la Ley de Seguridad Nacional, misma en términos fríos solo regula las actividades del CISEN y deja de lado las actividades de inteligencia de otras dependencias como la PGR, la SSP, y la Inteligencia Militar.

Tampoco se cuenta con un centro antiterrorista que sea coordinado y operado de manera central, aunque en múltiples declaraciones y firmas de tratados hechos por

nuestro país se ha puesto como una de las principales amenazas a la seguridad nacional.

No se ha producido o generado una Ley antiterrorista que de manera clara y específica delimite y establezca que hacer en caso de detener a un presunto terrorista, situación que ya ocurrido y en la que nuestro país ha optado por expulsar a los presuntos terroristas.

Es evidente que la gravedad de la amenaza actual habría aconsejado el estudio de una legislación específica para la lucha contra el terrorismo, para generar cuerpos y jueces especializados en su combate etcétera, situación que hasta el momento no ha ocurrido.

No se cuenta con instituciones que realicen trabajos de prospectiva que permitan dilucidar los asuntos estratégicos y prioritarios para nuestro desarrollo y seguridad.

Así mismo tampoco se ha podido modificar la estructura de los servicios de inteligencia en aras de generar verdaderos cuerpos especializados en los nuevos temas que pueden vulnerar nuestra seguridad nacional, tampoco tenemos un Sistema de Seguridad Nacional ni una Comunidad de Inteligencia que coordine el intercambio de información, pero sobre todo que genere políticas y directrices en la materia.

Tampoco se ha podido fortalecer a las instituciones que conforman el actual Consejo de Seguridad Nacional a fin de lograr que cada una de ellas realice agendas de riesgos en cada una de sus áreas de operación a fin de determinar con mayor detalle los retos y desafíos para nuestra seguridad nacional, situación que ha derivado en que prácticamente todas las Secretarías de Estado de nuestro país consideren algún asunto de su competencia como asunto de seguridad nacional, sin que se haya realizado un trabajo de estudio y análisis que le de sustento a lo que ellos plantean.

La creación de una instancia que coordine el intercambio de información las investigaciones y los análisis en materia de seguridad nacional es fundamental para hacer frente a los nuevos riesgos de seguridad nacional, se hace necesario que las instituciones gubernamentales incluyan los estudios estratégicos y de seguridad nacional en sus actividades al tiempo de trabajar de manera coordinada con las universidades y sus centros de investigación, ya que actualmente en muchos campos del quehacer nacional caminan por caminos separados.

Por tanto es prioritario eliminar las debilidades institucionales en materia de seguridad nacional a fin de hacer frente a las nuevas amenazas que en materia de seguridad actualmente existen; en un mundo cada vez mas globalizado ya no se puede trabajar de manera aislada, sin orden institucional, sin leyes acordes a las nuevas realidades, sin burocracias especializadas, sin nuevas tecnologías, pero sobretodo sin un proyecto de nación de largo plazo que nos permita fijar el rumbo de nuestro país y en consecuencia generar todo el andamiaje institucional que se requiera; detectar lo que es importante para todos es fundamental para generar un proyecto de nación.

Jerarquizar las situaciones de seguridad nacional en base a su grado de riesgo y su probabilidad de ocurrencia implica necesariamente de instituciones fuertes con personal

altamente capacitado y nuevas tecnologías, pero sobre todo la asignación oportuna de recursos, situación que daría verdadera prioridad a las situaciones de seguridad nacional.

4) La ausencia de un marco normativo acorde con las nuevas demandas en materia de seguridad nacional.

En materia de seguridad nacional en nuestro país, tuvieron que pasar 35 años para que se creara una Ley de Seguridad Nacional, puesto que desde 1970 pudo haberse creado, ya que fue en ese año cuando se crearon los delitos contra la seguridad de la nación, mismos que quedaron incluidos en el Código Penal.³⁹⁸

Sin embargo las resistencias a este concepto fueron grandes en prácticamente todos los círculos académicos, pues no existe un solo estudio dedicado al tema a inicios de los años sesenta y solo hasta finales de esa misma década se pueden encontrar los primeros estudios con el libro de John Saxe-Fernández, *De la Seguridad Nacional*,³⁹⁹ en 1977, y la recopilación de Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional, en América*⁴⁰⁰ de 1979.

Por su parte en los círculos gubernamentales la cuestión no fueron las resistencias, sino el desconocimiento total y absoluto del tema, pues se le confundió frecuentemente con los conceptos de Defensa Nacional y de seguridad pública, esto pese a que ya se contaba con una institución encargada de realizar trabajos de inteligencia y de seguridad nacional que en ese momento fue la DFS, que operaba desde 1947, pero que solo hasta 1973 el Diario Oficial de la Federación publica las modificaciones al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, y ésta le fija a la DFS, entre otras funciones la de “analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación.”⁴⁰¹

Desde esas fechas hasta el momento el camino ha sido largo, puesto que ni se entendía el concepto, y mucho menos se había realizado una Ley de Seguridad Nacional o de inteligencia.

Es hasta el año 2005 cuando se da a conocer la Ley de Seguridad Nacional⁴⁰², misma que podemos considerar la más importante aportación del actual gobierno y que sin embargo cuenta con grandes deficiencias que de no ser atendidas también representarían un desafío para nuestra seguridad, puesto que actualmente esta ley solo regula las actividades del CISEN, pero deja fuera las actividades de inteligencia de la SEDENA y de la SEMAR, así mismo tampoco regula las actividades de inteligencia de la PGR, PFP, y la SHCP.

³⁹⁸ Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1982, p. 7

³⁹⁹ Saxe- Fernández, John, *De la Seguridad Nacional*, edit. Grijalbo, México 1977

⁴⁰⁰ Cavalla Rojas Antonio (comp), *Geopolítica y Seguridad en América*, edit. UNAM, colección lecturas universitarias n. 31, México 1979.

⁴⁰¹ Secretaría de Gobernación, DOF. , México, 27 de julio de 1973.

⁴⁰² Secretaría de Gobernación D.O.F., 31 de enero de 2005, Decreto que crea la Ley de seguridad nacional.

Se necesita una ley integral que contemple a todo el sistema de inteligencia de nuestro país, donde tengan cabida las instituciones que actualmente no realizan este tipo de actividades, pero que dadas las nuevas amenazas a nuestra seguridad se hace necesario que entren al ámbito de los asuntos estratégicos y de seguridad nacional.

También es necesario contar con un reglamento para esta ley, puesto que al momento de redactar esta investigación no había sido publicado y por tanto se presta a suspicacias que van desde el nulo interés por parte del gobierno, hasta versiones que hablan de violación a los derechos humanos de aprobarse una de las actuales propuestas.

Así mismo se hace necesario acotar las funciones del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, puesto que como se expone en esta investigación, muchas de sus facultades rebasan a las del propio Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional.

Por último pese a que se habla de la creación de una Comisión Bicameral para el control de las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional, no se establecen las características que los Legisladores habrán de tener para formar parte de lo que nosotros denominamos una Comisión de Seguridad Nacional, ya que dada la importancia y confidencialidad de los asuntos a observar, se requiere necesariamente de Legisladores altamente capacitados en temas estratégicos y de seguridad nacional y no de personal improvisado que ocupa comisiones porque dice conocer sobre el tema; y esto tampoco fue tratado en la Ley de Seguridad Nacional.

Por otra parte se necesitan crear leyes que aborden los nuevos campos de acción de la seguridad nacional, porque actualmente se consideran muchos asuntos de seguridad nacional, pero al momento de tratar de ver cual es la justificación que las autoridades dan para que un asunto sea considerado de seguridad nacional podemos observar que no tienen sustento teórico, metodológico y mucho menos jurídico; algunos ejemplos de esto lo podemos ver en los asuntos ambientales; por ejemplo la Ley de medioambiente no considera a la deforestación como asunto de seguridad nacional, la Ley de Aguas tampoco considera al agua como asunto de seguridad nacional y la Ley de salud no define los parámetros en los que un asunto de salud puede afectar la seguridad nacional; quizá no sea necesario llegar a situaciones como estas pero el hecho es que no hay parámetros en esas leyes y en sus estructuras operativas para determinar de forma sistemática y bien estructurada cuando un asunto pasa a ser de seguridad nacional.

Así mismo hay asuntos que ni siquiera tienen leyes específicas como el asunto del terrorismo, pese a que después del 11-s, fue considerado como un asunto de alta prioridad para nuestro país.

Por tanto se necesita dar un sustento jurídico a un importante número de asuntos que actualmente son considerados de seguridad nacional, pero que al momento de aplicar la ley son tratados con otro enfoque.

En resumen para el próximo gobierno se torna prioritario atender el entendimiento de la seguridad nacional, su nuevo campo de estudio, fortalecer a las instituciones de seguridad e inteligencia, profesionalizar la burocracia de nuestro país y crear nuevas leyes acordes con el nuevo orden mundial y los nuevos asuntos de seguridad nacional.

Es fundamental generar la instrumentación de un Proyecto de Nación que atienda el rumbo que ha de seguir la nación en el siglo XXI, puesto que ya no es posible atender los asuntos estratégicos del país con una visión de corto plazo o sexenal.

El fortalecimiento institucional necesariamente demanda una clara y efectiva coordinación entre los tres niveles de gobierno y entre los tres poderes de la nación, ya que de no darse este fortalecimiento institucional se corre el riesgo de afectar directa o indirectamente la seguridad de la nación, pues por un lado dejaría entrever nuestras vulnerabilidades y por el otro aceleraría el clima de ingobernabilidad.

Es necesario que el fortalecimiento institucional avance por el camino de la democracia puesto que solo así podrán ser vigilados y supervisados en sus acciones los cuerpos de seguridad e inteligencia; la transparencia y la rendición de cuentas serán ejes fundamentales para generar la confianza y credibilidad que la ciudadanía requiere; sabemos que por su propia naturaleza muchas de las actividades de inteligencia requieren la secrecía y la reserva, pero aquí el Congreso Mexicano ha de jugar un papel fundamental con una Comisión de Seguridad Nacional, que actualmente tampoco existe.

En este sentido debemos entender que en el orden mundial se dio un giro que necesariamente impone una revisión en el alcance y naturaleza de los asuntos de seguridad nacional, porque han impactado el equilibrio de fuerzas, dando pie a los reposicionamientos nacionalistas, étnicos y al surgimiento de nuevas ideologías y practicas políticas que llegan al punto de los extremos y de los fundamentalismos.

Las circunstancias del nuevo orden mundial han generado nuevos desafíos que tendrán que ser atendidos por instituciones eficaces y por funcionarios altamente profesionalizados que necesariamente harán uso de mayores recursos, de las nuevas tecnologías y las leyes más acordes que en su momento existan.

Si en México no se entiende que es necesario generar nuevos vínculos de comunicación y convivencia con prácticamente todas las naciones del mundo, pero aun más con las naciones europeas, las asiáticas y por supuesto todas las del continente americano a fin de fortalecer nuestra seguridad nacional, poco a poco todo nuestro andamiaje institucional se vera seriamente afectado por no estar a la altura de de las nuevas circunstancias, de las nuevas demandas, de los nuevos retos y desafíos que el nuevo orden mundial ha traído consigo.

Es necesario entender que la seguridad nacional es una herramienta más de la política y que ésta sigue siendo la mejor y más acabada forma de expresión en cuanto al manejo y arreglo de las cosas del Estado, constantemente atacada y difamada por los moralistas que niegan lo difícil de su tarea y la magnitud de su oficio, pero se olvidan que solo mediante el uso de la política se realiza el ejercicio del poder y el arte de gobernar.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguayo Quezada Sergio y John Bailey, (coord.) *La Seguridad de México y Estados Unidos, en un Momento de Transición*, ed., Siglo Veintiuno, México, 1997.
2. Aguayo Quezada Sergio y Michael Bagley Bruce, (Comp.) *En Busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo Veintiuno, México 1990.
3. Aguayo Quezada Sergio. “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990, en: Aguayo Quezada Sergio y Michael Bagley Bruce, (Comp.) *En Busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo Veintiuno, México 1990.
4. Aguayo Quezada, Sergio, “Servicios de Inteligencia y Transición a la Democracia en México”, en: *La Seguridad de México y Estados Unidos, en un Momento de Transición*, Aguayo Quezada Sergio y John Bailey, (coord.), Edit. Siglo Veintiuno, México, 1997.
5. Aguayo Quezada, Sergio, *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, ed., Grijalbo, México, 2001.
6. *Antología sobre El poder*, Centro de Estudios Superiores Navales, Armada de México, 1992.
7. Alegre Rabiela, Alejandro, “Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional”, en RAP n.101, *Los Servicios de Inteligencia en el nuevo siglo*, ed INAP México, 2000.
8. Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, ed., Ariel, México, 2000.
9. Anzorreguy Alfredo, Hugo, “Agenda de Inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado”, en *RAP.*, N. 101, INAP., México, 2000.
10. Arbos Xavier y Giner Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. edit. Siglo Veintiuno, México, 1993.
11. Ayala Espino José, *Fundamentos institucionales del mercado*. Edit. Facultad de Economía – UNAM, México, 2002.

12. Bárcena Caqui, Martha, "El sistema de seguridad colectiva de la ONU", En: Revista Mexicana de Política Exterior, n.65 Secretaría de Relaciones Exteriores, México, febrero de 2002.
13. Barcena Coqui, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo" en Revista de Política Exterior, n. 59 Secretaría de Relaciones Exteriores, México febrero de 2000.
14. Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, volumen III, 1985
15. Bermúdez Torres Lilia, "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", en Revista Mexicana de Política Exterior, n. 59, México 2000.
16. Bermúdez Torres Lilia. "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad", en Revista Mexicana de Política Exterior, n. 69, México 2003.
17. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia, una defensa de las reglas del juego*, edit. Fondo de Cultura Económica, México 1986.
18. Bobbio, Norberto; *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1982.
19. Bonnin, Charles Jean, *Principios de Administración Pública*. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, edit. FCE, México 2004.
20. Brown, Seyom, *The faces of Power. Constancy and change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*. Columbia University Press, New York, 1983.
21. Buzan B. *People, states and Fear. An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*, Hemel Hampstead, Harvester Wheastheaf, 1991.
22. Buzan, Barry, en *Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional, Seminario sobre Seguridad Nacional*, México, UNAM-FCPyS, 1986.
23. Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Columbia University Press 1998.
24. Calderón Fernández, Javier, "Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo" en *RAP.*, N.101, INAP., México, 2000.
25. Camou Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, edit. Plaza y Valdez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, Instituto de Investigaciones Sociales (ISS-UNAM), México 2001.

26. Cansino, César, *Léxico de la política*, Laura Baca Olamendi y Judit Bokser – Liwerant (comps.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FCE, México, 2000.
27. Cathryn, L. Thorup, *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventas*, en Aguayo Quezada y Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, edit., Siglo Veintiuno, México, 1990.
28. Cavalla Rojas, Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979.
29. Chomsky, Noam, *What Uncle Sam Really Wants (Lo que el tío Sam realmente quiere)*. Odian Press. Tucson: 1992.
30. Clinton, Bill y Al Gore, *Putting People First. How We Can All Change America*, New York N.Y. Times Books, a Divisions of Random House, Inc. 1992.
31. Colección Oficial del Estado Mayor, *Juntas del Estado Mayor*, Tomo X. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 1982.
32. Colección Oficial del Estado Mayor, *La Seguridad Nacional y Sistema de Planeo*, Tomo V. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 1982.
33. Comblin, Joseph, *La doctrina de la seguridad nacional*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979.
34. Costafreda, Andrea “¿Qué instituciones hacen mas gobernable la democracia?”, en Desarrollo humano e institucional en América latina (DHIAL) n. 38, 18 de febrero de 2003.
35. Crozier, Huntington y Watanuki, “The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission.” New York, University Press 1975.
36. Curzio, Leonardo, “Estado, Soberanía y Seguridad Nacional”, en Revista de Administración Pública (RAP), 101, edit, INAP, México 2000.
37. Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, RAP, 98, edit. INAP., México 1998.
38. Curzio, Leonardo, “Seguridad Nacional Hoy”, en *Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI*, México, 2004.
39. De Meira Mattos, Carlos, *Estrategias militares dominantes*, edit. Pleamar, Buenos Aires, 1989.
40. Deutsch, Kart, *Análisis de las relaciones Internacionales*, Gernika, México, 1990

41. *Diccionario de la Real Academia Española*, T. II, edit., en Madrid 1990.
42. Diccionario Larousse, México, 1999.
43. Documentos de trabajo del Primer Diplomado en Seguridad Nacional y Gobernabilidad, impartido por la División de Estudios Continuos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. De agosto a diciembre de 2004.
44. E. Atencio, Jorge, *El pensamiento geopolítico y posición ante el mismo*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y seguridad nacional en América*, UNAM, colección lecturas universitarias. N. 31 1979.
45. *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, La Casa Blanca, Washington, agosto de 1991.
46. Fernández Menéndez, Jorge, *Narcotráfico y Poder*, Rayuela Editores, México, 1999.
47. Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*. edit. Planeta, Barcelona 1992.
48. Gaddis, J. L. *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*, New York NY. Oxford University Press 1992.
49. García S., Alicia, *La Doctrina de la Seguridad Nacional 1958-1983*, T. 2. , Centro Editor de América Latina, Buenos Aires Argentina, 1991.
50. Garduño Valero, Guillermo J. R. "Epistemología y semántica de la seguridad nacional", en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Maria Cristina Rosas (coord.), edit. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales SUA, Embajada de Canadá en México, México 2004.
51. Gene Sharp, "En torno a la definición de seguridad nacional", en: *En Busca de la seguridad perdida*, edit. Siglo XXI, México 1990.
52. Georgescu, Costin, "El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI", en *RAP.*, N. 101, INAP., México, 2000.
53. Gomáriz, Enrique, "La doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global", en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas Maria Cristina (coord.), edit. UNAM, FCPyS, SUA, Embajada de Canadá en México, 2004,
54. González Ruiz, Samuel, López Portillo Ernesto y Yañez José A., *Seguridad Pública en México*, UNAM, México 1994.

55. Goodman Gleen, W, "Cuening the QDR Reconsidering The 2 MRC Strategy and Targeting Infrastructure Savings", Armed Forces International, February 1997.
56. Gutiérrez Barrios, Fernando, *Diálogos con el hombre, el poder y la política*, Gregorio Ortega (Comp.) edit., Planeta. México, 1995.
57. Gutiérrez del Cid Ana Teresa, "La estrategia de defensa de la Administración Bush" en: *La seguridad Nacional de México, debate actual*, Piñeyro José Luis Coordinador, edit. UAM-Azcapotzalco México 2004.
58. Hanning, August, "Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst (BND)", en *RAP.*, n. 101, INAP., México, 2000.
59. Hans Weiegert, Houshofer, *El partido y el ejército* en: Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979.
60. Harlford Mackinder, *El pivote geográfico de la Historia*, en: Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979.
61. Haywalrd Alker y Frank Sherman, "Posibilidades históricas para prácticas de búsqueda de la seguridad colectiva", en Seara Vázquez Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los Cincuenta años*, edit. Fondo de Cultura Económica, México 1995.
62. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México, una propuesta de agenda institucional*, edit. Instituto Nacional de Administración Publica INAP, México 2001.
63. Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, UNAM, México, 1981.
64. Herrera- Lasso y G. González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en Aguayo Quezada Sergio y Bagley Bruce, (comps) *En Busca de la seguridad. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, edit. Siglo XXI, México 1990.
65. Heller, Herman, *Teoría del Estado*, F.C.E., México, 1983.
66. Hobbes Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una republica eclesiástica y civil*, edit. Fondo de Cultura Económica, México 1984.
67. Jeannetti Dávila Elena, *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo*, Tesis de Doctorado en Administración Pública, UNAM, México 2005.

68. Kaufman J. Daniel, McKittrick S. Jeffrey y Leney Thomas, "How to Analyze National Security", en Kaufman J. Daniel, McKittrick S. Jeffrey y Leney Thomas (Comps), *US, National Security. A Framework for Analysis*, Lexington, Lexington Books D.C. Heath, 1985.
69. Kissinger, Henry, *Un mundo restaurado*, FCE, México, 1973.
70. Kissinger, Henry. *La Diplomacia*. México, FCE, 1995.
71. Klein Rudolf, "Las instituciones adaptables: el diseño institucional y el Estado de bienestar en el Reino Unido", en *Teoría del diseño institucional*, Goodin E. Robert comp. edit. Gedisa, Barcelona España, 2003.
72. Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets editores (colección andanzas), México. 1997.
73. Kristol William, *Taking the war Beyond Terrorism*, ed. Hardcourt Brace 2002.
74. Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1983.
75. Kenneth, Thompson y Robert J. Myers, (Comps) *A Tribute to Hans J. Morgenthau*, Council on Religion and International Affairs, Transaction Books, Londres, 1984.
76. Labaqui, Ignacio, "Discurso presentado por el Ministro de Defensa de Brasil, José Viegas Filho en el Center for Strategic and International Studies, 11/06/2003." En: Labaqui Ignacio, "Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre" en Fuentes Claudio, *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, edit. FLACSO Chile, Santiago 2004.
77. Labaqui, Ignacio, "Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de septiembre" en Fuentes Claudio, *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, edit. FLACSO Chile, Santiago 2004.
78. Lavell, Allan, "Riesgos y desastres", conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM el 8 de junio de 2004.
79. Lehr, Volker G, *Conceptualización y problemática de seguridad nacional en el hemisferio occidental*, en cuadernos de Investigación n. 7. , Programa de investigación ENEP-Acatlán, 1988.
80. Lehr, Volker G., en *Conceptualización y problemática de seguridad nacional...* en cuadernos de investigación n 7., Programa de investigación ENEP-Acatlán, 1988.

81. Lynch, Enrique, *Hobbes*, Ediciones Península, (Colección Textos Cardinales), Barcelona, 1987.
82. López Portillo, José y Pacheco, *El Valor de lo Estatal*, Asociación Nacional de Abogados, edit., Libros de México S.A. México, 1978.
83. Maciel Padilla, Agustín, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, edit. Cuadernos del Centro el Colegio de San Luis, San Luis Potosí México, 2002.
84. Maldonado Prieto, Carlos, "Profesionalismo del Personal de Inteligencia, El Caso de Chile", en: Swenson R, and S. Lemczy, *Intelligence Professionalism in the Americas*, Joint Military Intelligence, College Center For Strategic Intelligence Research, 2003.
85. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, edit., Porrúa, S.A., México, 1989.
86. Medina, Lois, Alejandro, *La doctrina de la seguridad nacional*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias, n.31, 1979.
87. Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997.
88. Meinecke, Friedrich, *Machiavellism, The doctrine of Raison D'État and its place in modern history*. New York, Frederick A. Praeger, Inc. Publishers 1965.
89. Meira Mattos, Carlos de; *Estrategias militares dominantes*, editorial Pleamar, Buenos Aires, 1989.
90. Méndez Cardoso, Alberto, "El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era", en *RAP.*, n.101, INAP., México, 2000.
91. Mercado Jarrín, Edgardo, *Las doctrinas de seguridad y fuerzas armadas en Latinoamérica*, en Thiago Cintra José, *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales*, Serie Estudios del C. L. E. E., México, 1987.
92. Mercado Jarrín, Edgardo, *La Política de Seguridad Integral*, en Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América* UNAM, lecturas universitarias, n. 31, 1979.
93. Meyer, Lorenzo Introducción al libro *En Busca de la Seguridad Perdida* de Aguayo Quezada Sergio y Bruce Michael (comp.), edit. Siglo XXI, México 1990.
94. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina: "Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, trataran cuestiona de Triple Frontera". Información para la prensa n. 188/2002.

95. Moliner María, *Diccionario del uso del español*, edit. Gredos, Madrid 2001.
96. Morgenthau, Hans J, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1986.
97. Morlino Leonardo, “Estabilidad Política”, en: Bobbio Norberto y Matteucci Incola, *Diccionario de Política*, edit. Siglo Veintiuno, México 1998.
98. Muñoz Laura, *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior, México y el caribe en el siglo XIX*, edit. Instituto de Investigaciones, José María Luis Mora y Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México 2001.
99. Nef, Jorge, Human Security and mutual vulnerability, en Human Security Network: Policy Briefing Session, Santiago FLACSO-Chile y UNESCO 2002.
100. Oliva Posada, Javier, “Seguridad nacional e inseguridad global”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas María Cristina (Coord.), edit. UNAM, FCPyS, SUA y Embajada de Canadá en México, 2004.
101. Orozco, José Luis, *El Estado pragmático*, edit. Fontamara, México 1997.
102. Ortega Ortega, Víctor, *La Seguridad Nacional en México Balances y Perspectivas*, Tesis de Licenciatura, UNAM ENEP Acatlán, México 2002.
103. Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho internacional privado* edit., Harla, México, 1984.
104. Peters B., Guy, *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, edit. Gedisa. Barcelona España, 2003.
105. Piñeyro, José Luis, “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política”, en: Sociológica n 25, *Seguridad y soberanía nacionales, en América Latina*, UAM-Azcapotzalco, 1994.
106. Piñeyro, José Luis, “Seguridad Hemisférica: Continuidades y Cambios”, en *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, María Cristina Rosas (coord.), edit. UNAM-SUA, Embajada de Canadá en México, 2004.
107. Quero Rodiles, Felipe, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Edit. Ediciones del Ejército, Servicio de publicaciones del E. M. E., Madrid 1989.
108. Rattenbach, Augusto, (comp.) *Antología política*, edit. Pleamar, Buenos aires 1975.
109. Reyes Heróles Jesús, *En busca de la razón de Estado, cuadernos de teoría política 1*, edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1982.

110. Rockwell Richard R y Richard H.Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en, *En busca de la seguridad perdida*, Aguayo Quesada Sergio (comp.), edit. Siglo XXI, México 1990.
111. Ridge, Tom, "Dos patrias una misión. Como la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-s han unido a México y Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, Instituto Autónomo de México (ITAM), num. 2 abril-junio de 2004.
112. Rojas Aravena, Francisco, "Unilateralismo Radical y América Latina", en: *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11-9- 2001*; edit. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Santiago de Chile 2004.
113. Rosas Maria Cristina en, "Las paradojas de la seguridad", en. *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. Maria Cristina Rosas (Coord.) edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Sistema de Universidad Abierta SUA, y la Embajada de Canadá en México, México 2004.
114. Salazar, Luis "Nueva legitimidad, nueva gobernabilidad", en *Gobiernos* num. 4 octubre-noviembre de 1994.
115. Santos Caamal, Mario, "Criterios Generales para la Formulación de un Concepto de Seguridad Nacional". En: *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global, la cooperación interamericana y la Guerra Preventiva*. María Cristina Rosas (coord.) edit. UNAM, Embajada de Canadá en México, Méx. 2004.
116. Sartori Giovanni, *La democracia después del comunismo*. edit, Alianza, Madrid 1993.
117. Saxe- Fernández, John, *De la Seguridad Nacional*, edit. Grijalbo, México 1977.
118. Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000, INAP, México 2000.
119. Sepúlveda, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, volumen III, 1985.
120. Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Edit. Aguilar, Vol. 9, Madrid, 1968.
121. Sprout, Harol, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edit. Aguilar, Vol. 5, Madrid, 1974.
122. Spykman, Nicholas, *The geography of the peace*, Harcourt, Bruce and Co., Nueva York 1944.

123. Spykman, Nicholas John, *Estados Unidos frente al mundo*, FCE, México, 1944.
124. Spykman, Nicholas, *Estados Unidos en el Hemisferio Occidental*, en: Cavalla Rojas Antonio (comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, UNAM, lecturas universitarias n. 31, 1979.
125. Strasser Steven, *The 9/11 investigation*, Staff Reports of the 9/11 Commission, Excerpts from the House-Senate Joint Inquiry Report on 9/11. Public Affairs, Nueva York, 2005.
126. Stoessinger, John; *El poderío de las naciones*; Ediciones Gernika, México, 1980.
127. Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, edit, nuevo talento, México, 2000.
128. Sun Tzu, *The Art of the War*, [Trad. de Samuel Griffit], Oxford University Press, 1995.
129. Tang Tsou, "Scientific man vs. power politics revisited", ed. Harcourt Brace, Fort Wort, 2002.
130. Tapia Valdez, Jorge, *El terrorismo de Estado. La doctrina de seguridad nacional en el cono sur*, edit., Nueva Imagen 1980.
131. The White House, *A National Security of Engagement and Enlargement*, February 1996.
132. Thiago Cintra, José, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, documento de trabajo utilizado en el Diplomado de Análisis Político del CISEN, abril 2, 9 y 23 de 1991.
133. Thompson, Kenneth y Robert J. Myers, [compiladores] *A Tribute to Hans J. Morgenthau*, por Council on Religion and International Affairs, Transaction Books, Londres, 1984.
134. Tripp, José Octavio y Alberto Piedra, "Antología del Poder. Exégesis introductoria", en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México*; México, enero-febrero de 1997.
135. Tuathail Ó, Gearóid, *The Geopolitics Reader*, edit, Routledge, New York, 1998
136. Ugarte José Manuel, "Las estructuras de inteligencia en América Latina", en: *Foreign Affairs en Español Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*, n. 1 México 2002.
137. Varela R. Alberto, "La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio", en *RAP.*, n. 101, INAP., Méx. 2000.

138. Vázquez John. "El poder de la política del poder", edit. Gernika, México 1992.
139. Vega García Gerardo. *Seguridad Nacional, Concepto Organización y Método*. edit. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 1988.
140. Ward Pitfield D., Elcock, "Inteligencia, Globalización y Política", en *Revista de Administración Pública*, n. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.
141. Zafra Valverde, José, *Poder y poderes*, Edunsa, Pamplona, 1975.

DIARIOS Y REVISTAS

1. "Acuerdo Trilateral contra el terrorismo y el narcotráfico", en: Diario Milenio 24 de marzo de 2005.
2. Aponte David "Los alertan 15 días antes", en revista Cambio del 7 al 13 de octubre n. 18, México 2001.
3. Aranda Jesús y Castillo Gustavo, "Ajustaran 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional", en La Jornada, 14 de noviembre de 2005.
4. Berlín, Isaiah. "Árbol que crece torcido. Capítulos de historia de las ideas". Vuelta n. 125(Colección La reflexión), México, 1992.
5. "Boletín sobre la Ley de Seguridad Nacional", publicado el 11 de Noviembre del 2005.
6. Chabat, Jorge, "Miedo", Diario *El Universal*, viernes 12 de octubre de 2001.
7. *Diario Monitor*, 12 de septiembre de 2006 p. 1 y 2 "Gobierno: resistencia de AMLO, amenaza la seguridad nacional."
8. *El Economista*, 24 al 26 marzo de 2005, información referente a la firma del ASPAN.
9. *El Economista*, 8 y 10 de marzo de 2005 información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
10. *El Economista*, del 9 al 12 marzo de 2005, información de la visita de Condolezza Rice a nuestro país.
11. *El Financiero* 24 al 26 marzo de 2005, información referente a la firma del ASPAN.
12. *El Financiero*, 11 de marzo de 2005 información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.

13. *El Financiero*, del 9 al 12 marzo de 2005, información de la visita de Condolesa Rice a nuestro país.
14. El Gobierno enviara en breve una ley antiterrorista al Congreso”, en *El Clarín*, 03/11/2003.
15. *El país*, del 2, 7, 9 y 11 de marzo de 2005, información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
16. *El país*, del 9 al 12 marzo de 2005, información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
17. *El país*. 24 al 26 marzo de 2005, información referente a la firma del ASPAN.
18. *El Universal*, 24 al 26 marzo de 2005 información referente a la firma del ASPAN.
19. *El Universal*, 26 de marzo de 2004, Información referente a la creación del Cuerpo antiterrorista de la Comunidad Europea.
20. *El Universal*, 8, 10 y 11 de marzo de 2005, información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
21. *El Universal*, Declaración final de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, 27 y 28 de octubre de 2003, Ciudad de México, *El Universal*.
22. *El Universal*, del 9 al 12 marzo de 2005 información de la visita de Condolesa Rice a nuestro país.
23. *El Universal* del 10 y 11 de octubre de 2006, Presenta Calderón proyecto 2030.
24. Elroza Antonio, “La guerra de Irak y el nuevo siglo americano”, en revista *Claves de razón practica*, n. 133 Madrid España junio de 2003.
25. Hernández Piché, Bruno, “El mundo, México y la Realpolitik de Bush”, en revista *Milenio*, n. 172, enero 1 de 2001.
26. Krauthammer Charles, “The Bush Doctrine”, *Time*, 26 de febrero de 2002.
27. *La Crónica de hoy*, 24 al 26 marzo de 2005, notas en relación a la reunión en Waco, Texas.
28. *La Crónica de hoy*, del 9 al 12 marzo de 2005, notas en relación a la reunión en Waco, Texas.
29. *La Crónica*, 11 de marzo de 2005 información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
30. *La Jornada*, 24 al 26 marzo de 2005 información referente a la firma del ASPAN.

31. *La Jornada*, Milenio, del 9 al 12 marzo de 2005 información de la visita de Condolesa Rice a nuestro país.
32. *La Jornada* 10 y 11 de octubre de 2006, Proyecto 2030.
33. “Las Aduanas Marítimas y su modernización” en *Aduana México*, publicación interna de la Administración General de Aduanas, n. 11 de marzo de 2005.
34. Marín Carlos, “En la infiltración telefónica de Marcela, los espías no perdonaron al entonces presidente Salinas en sus conversaciones con Córdoba”, en revista *Proceso*, n. 968, México 7 de mayo 1995.
35. Medellín Alejandro Jorge, “Militares toman curso en EU curso contra terrorismo”, en *El Universal*, 09 de enero de 2006, México 2006.
36. *Milenio*, 11 de marzo de 2005 información relativa a la Conferencia Internacional sobre Bioterrorismo.
37. *Milenio*, 24 al 26 marzo de 2005 información referente a la firma del ASPAN.
38. Morita Martín y Santana Rosa, “Las Técnicas del espionaje gubernamental, en un manual del Centro de investigación y Seguridad nacional”, en revista *Proceso* n. 1114, marzo de 1998.
39. Pérez, Ana Lilia, “Rebelión de ex policías fiscales”, en revista *Contralínea* n. 45 Diciembre de 2005.
40. Ramírez, Ignacio “Disperso y sin un control central, el espionaje político en México es primitivo, pero molesto”, en revista *Proceso*, n. 968, México, mayo 1995.
41. Ravelo Ricardo, “Aduanas: purga peligrosa”, en revista *Proceso* n. 1513, octubre de 2005.
42. Rodríguez Tovar Juan C., “CIA: Los siete jinetes del Apocalipsis para el próximo siglo”, *Diario La Crónica de Hoy*, Sección Internacional, Domingo 31 de diciembre de 2000.
43. Rumsfeld H. Donald, “The News Capabilities”. *The News Journal*, editorial April 2002.
44. Rumsfeld H. Donald, “Transforming the Military, en *Foreign Affairs*, mayo- junio de 2002.
45. Schimit Gary y Tom Donelly, *The Bush Doctrine*, Project Memorando, New American Century Project, *The Economist* 30 de enero de 2002.

46. Schweitzer Manfred, Futuro de la inteligencia estadounidense, en revista Vértigo del 5-03-05, traducción de Claudia Derbez, México 2005.
47. "The Bush Doctrine: War for the Appearance of Purpose" En: News-Journal, editorial, marzo 2002.
48. Torres Jorge, "Los negocios oscuros de la SEDENA", en revista Contralínea n. 42, Septiembre de 2005.
49. *Uno mas uno*, 24 al 26 marzo de 2005, información referente a la firma del ASPAN.
50. *Uno mas uno*, del 9 al 12 marzo de 2005, información de la visita de Condolesa Rice a nuestro país.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

1. "Aduana México Hoy", publicación interna de la Administración General de Aduanas, números 7, 8, 9 y 10, México 2004. en: www.aduanas.gob.mx
2. "Antecedentes del CISEN" en <http://www.cisen.gob.mx>
3. "Brazil's fight to Protect the Amazon takes to the skies." en www.thefinancialtimes 27-10-2003.
4. Castillo García Gustavo "México rebasa a Colombia y Brasil en numero de secuestros en www.jornada.unam.mx del 04-08-2005
5. Cohen W. S., Secretary of Defense, Report of the Quadennial Defense Review, Section II, Department of Defense, May, 1997, en www.defenselink.mil/pubs/gdr/sec2.html
6. "Declaración final de la Primera Conferencia Mundial sobre la Prevención del Bioterrorismo", en: www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp
7. "El Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional que está por aprobarse podría violar los derechos humanos de los mexicanos", en www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=473,
8. Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, "A National Security Strategy for a New Century", Washington, D. C., en <http://www.whitehouse.gov>
9. Haro Ricardo "Problemas de la globalización, para la gobernabilidad y el estado social de derecho", en www.bibliojuridica.org

10. La Agenda de Madrid, en <http://spanish.safe-democracy.org/>
11. NCIS, en: www.ncis.gov.uk.europol
12. México lideró número de secuestros en América Latina, según ONG, en www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/america
13. México supera a Colombia en el número de secuestros en www.lukor.com/not-mun/america/0601/02234710.htm
14. “Primera Conferencia Mundial sobre la prevención del Bioterrorismo” www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp celebrada en París, Francia el 1 de marzo de 2005. Para la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, celebrada en Madrid, España el 8, 9 y 10 de marzo de 2005
15. “Primera Conferencia Mundial sobre la prevención del Bioterrorismo, celebrada en París, Francia el 1 de marzo de 2005. Para la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, celebrada en Madrid, España el 8, 9 y 10 de marzo de 2005 en: <http://spanish.safe-democracy.org/>
16. “Primera Conferencia Mundial sobre la Prevención del Bioterrorismo”, en www.interpol.int/Public/BioTerrorism/Conferences/1stGlobalConferenceEs.asp
17. Secretaría de Relaciones Exteriores de México en: www.sre.gob.mx
18. Security and Prosperity Partnership, en: www.spp.gov
19. Smith. D., Col, “The Quadrennial Defense Review. A Sense of Déjà vu”, Center for Defense Information (CDI), en www.cdi.org/issues/qdr/qdr/html
20. The White House, “A National Security Strategy for A New Century, Federation of American Scientists” en www.fas.org/man/docs/strategy97/.htm p., 13.
21. “Under Secretary of State for Global Affairs”, En: www.state.gov
22. www.usstatedepatment.gov “El Gobierno enviara en breve una ley antiterrorista al Congreso”, *US State Department: Global Patterns of Terrorism*, 2002.
23. www.ncis.gov.uk.europol , organización creada en 1994 bajo las bases del tratado de Maastrich, y sus oficinas se encuentran en La Haya Holanda, en el National Criminal Intelligence Service, NCIS.
24. www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf , en éste documento se muestra toda la estrategia de seguridad de los Estados Unidos para la primera parte del siglo XXI.

25. www.spp.gov, pagina oficial del Security and Prosperity Partnetship; donde se puede consultar el reporte de junio de 2005, mismo que contiene los objetivos de la agenda de prosperidad y calidad de vida y la agenda seguridad del ASPAN.
26. www.dhs.gov
27. www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=93&content=4605
28. www.ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res41.html
29. www.ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res41.html
30. www.pri.org.mx/estadetulado/index.html
31. <http://www.resdal.org/presupuestos/presupuestos-cifras.html>
32. www.resdal.org.ar
33. www.resdal.org.ar,
34. www.scm.oas.org/doc
35. www.scm.oas.org/doc,
36. www.sieca.org.gt/publico/reuniones_presidentes/xvii
37. www.usaembasy-mexico.gov/sridge0204
38. www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

LEYES Y DOCUMENTACIÓN OFICIAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. DFAIT, Norway-Canada Partnership for Action. The Lyson Declaration, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 1999.
3. D. O. F. Acuerdo por el que se crea la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, 8 de enero de 2001
4. D. O. F., 13 de febrero de 1989.
5. D. O. F., 21 de Agosto de 1980.
6. D. O. F., 21 de Agosto de 1980.

7. D. O. F., 21 de Agosto de 1985.
8. D. O. F., 27 de julio de 1973.
9. D. O. F., 7 de diciembre de 1988.
10. D. O. F., Decreto de creación de la Ley de Seguridad Nacional, 31 de Enero de 2005
11. D. O. F., Decreto de Creación de la Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.
12. D. O. F., Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 11 de junio de 2002
13. D. O. F., Decreto que crea la Ley de seguridad nacional. 31 de enero de 2005,
14. D. O. F., Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.
15. D. O. F. Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, 9 de abril de 2003.
16. Informe de Desarrollo Humano del PNUD, edit. ONU 1994.
17. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. *Seguridad Nacional* Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980.
18. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, México, talleres gráficos de la nación, 1983.
19. Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, México, talleres gráficos de la nación 1989.
20. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, talleres gráficos de la nación, 2001.
21. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, talleres gráficos de la nación 1995.

Glosario de Siglas

Anexo 1

ANEXO 1

Glosario de Siglas

11-S	11 de Septiembre
ANI	Agencia Nacional de Inteligencia de Chile
ASPAN	Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
BND	Bundesnachrichtendienst (Agencia de Inteligencia Alemana)
BTS	Seguridad de Fronteras y Transportes (Estados Unidos)
CESID	Centro Superior de Información de la Defensa (España, Sustituido por el CNI)
CIA	Central of Intelligence Agency
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNI	Centro Nacional de Inteligencia (España)
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CTFP	Counterterrorism Fellowship Program
DDF	Departamento del Distrito Federal
DEA	Drug Enforcement Administration
DFS	Dirección Federal de Seguridad
DGISN	Dirección General de Investigaciones de Seguridad Nacional
DHS	Department of Home Land Security
DIPS	Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales
DISPI	Dirección de Seguridad Pública e Informaciones
DoD	Departamento de Defensa (Estados Unidos)
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional
EPR	Ejército Popular Revolucionario
EZLN	Ejercito Zapatista de Liberación Nacional
FAPSI	Agencia Federal para la Información y Comunicaciones del Gobierno (Rusia)
FPS	Servicio Fronterizo Federal (Rusia)
FSB	Servicio Federal de Seguridad (Rusia)
GRU	Dirección de Inteligencia Militar (Rusia)
GSO	Servicio Estatal de Protección (Rusia)
INTERPOL	Policía Internacional
JID	Junta Interamericana de Defensa
KGB	Comité de Seguridad del Estado (ex URSS)
MLAT	Tratado Mutuo de Asistencia Legal
NSA	Acta Nacional de Seguridad

OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSS	Oficina de Servicios Estratégicos (Estados Unidos)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAM	Programa de Asistencia Militar
PAN	Partido Acción Nacional
PANC	Proyecto para un Nuevo Siglo Americano
PGD	Plan Global de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCUP	Partido Revolucionario Obrero Campesino
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PJF	Policía Judicial Federal
QDR	Quadrennial Defense Review
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SIVAM	Sistema de Vigilancia de Amazonia (Brasil)
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SVR	Servicio de Inteligencia Exterior (Rusia)
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TMSD	Tratado Marco de Seguridad Democrática (Centroamérica)
UIA	Unidades de Información y Análisis
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
URSS	Unión de Republicas Socialistas Soviéticas
WMD	Armas de Destrucción Masiva

Relación de Tesis UNAM

Anexo 2

ANEXO 2

Relación de Tesis UNAM

La relación se encuentra por orden de publicación

<i>Autor</i>	Palacios Razo, José Luis
<i>Título</i>	La seguridad nacional en América Latina en el periodo de posguerra
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 1988
<i>Descr.</i>	155 p
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales) UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan
<i>EntradaAd</i>	Sosa Gallegos, Ernesto, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan

<i>Autor</i>	González Moreno, Roberto
<i>Título</i>	La seguridad nacional de México, su conceptualización a través de un caso reciente de conflicto : Centroamérica
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 1990
<i>Descr.</i>	128 p
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Estudios Latinoamericanos)-UNAM, Facultad de Filosofía y Letras
<i>EntradaAd</i>	Gutiérrez Haces, Maria Teresa, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Filosofía y Letras

<i>Autor</i>	Castañeda Jiménez, Héctor Francisco
<i>Título</i>	La seguridad nacional de México ante el nuevo orden Internacional
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 1994
<i>Descr.</i>	396 p
<i>Notas</i>	Tesis Doctorado (Doctorado en Ciencia Política)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
<i>EntradaAd</i>	Fernández Santillán, José Florencio, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Autor	Barclay Arce, José Luis
Título	La seguridad nacional y la crisis en Chiapas
Imprim.	México : El autor, 1995
Descr.	112 p.
Notas	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
EntradaAd	González Olvera, Pedro, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Autor	Flores Trejo, Salvador
Título	Seguridad nacional y política exterior de la administración Clinton hacia Haití
Imprim.	México : El autor, 1995
Descr.	XIV, 179 p
Notas	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales) UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón
EntradaAd	Gandy Jordan, Daniel Ross, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

Autor	Tirado Cervantes, Alberto Erubiel
Título	La seguridad nacional en México
Imprim.	México : El autor, 1997
Descr.	[5], 153 p.
Notas	Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho
EntradaAd	Garrido Platas, Luis Javier, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho

Autor	Alanis Garcia, Maria de Lourdes
Título	La seguridad nacional en México : su evolución y lazos con Estados Unidos
Imprim.	México : El autor, 1997
Descr.	110, [8] p.
Notas	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan
EntradaAd	Castillo Tapia, José Fernando, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan

Autor	Hernández Bastar Martín
Titulo	El Contexto actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de agenda institucional.
Imprim.	México : El autor, 2000
Descr.	267 p
Notas	Tesis de Doctorado (Doctor en Ciencia Política) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
EntradaAd	Julio Bracho, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Autor	Flores Pérez, Carlos Antonio
Titulo	Seguridad nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia
Imprim.	México : El autor, 2002
Descr.	488 p.
Notas	Tesis Maestría (Maestría en Estudios Políticos y Sociales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
EntradaAd	Curzio Gutiérrez, Leonardo, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Autor	Villatoro Martínez, Luis Enrique
Titulo	Seguridad nacional y narcotráfico en México 1970-2000
Imprim.	Mexico : El autor, 2002
Descr.	150 p.
Notas	Tesis Maestría (Maestría en Ciencia Política)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
EntradaAd	Sandoval Palacios, Juan Manuel, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Autor	Chao Ebergenyi, Francisco Javier
Titulo	La seguridad nacional en el contexto de la redefinición de la seguridad hemisférica
Imprim.	México : El autor, 2002
Descr.	[10], 188 p.
Notas	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
EntradaAd	Cabra Ybarra, Jose German, asesor
EntradaAd	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<i>Autor</i>	Ortega Ortega, Víctor
<i>Título</i>	La seguridad nacional en México balances y perspectivas
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2002
<i>Descr.</i>	189 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública)-UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan
<i>EntradaAd</i>	Ramírez Zozaya, Juan Miguel, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan

<i>Autor</i>	Espinosa Rodríguez, Víctor Manuel
<i>Título</i>	Seguridad nacional de México en tiempos de ajuste
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2003
<i>Descr.</i>	v, 128 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva)-UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón
<i>EntradaAd</i>	Rico Pizano, Matilde, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

<i>Autor</i>	Cruz Lugardo Pedro Isnardo
<i>Título</i>	Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos de América: La evolución de los paradigmas y el cambio institucional.
<i>Imprim.</i>	México: El autor, 2003
<i>Descr.</i>	155 p.
<i>Notas</i>	Tesis de Maestría (Maestría en Ciencia Política) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
<i>EntradaAd</i>	Córdoba Elías Juan Pablo, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

<i>Autor</i>	Garza Palacios, Francisco Javier
<i>Título</i>	La seguridad nacional en México : una propuesta de reforma constitucional a los artículos 73 y 89 y la creación de una ley de seguridad nacional
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2003
<i>Descr.</i>	V, 157 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-Universidad del Valle de México, Escuela de Derecho
<i>EntradaAd</i>	Galarza, Juan Arturo, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad del Valle de México. Escuela de Derecho. Plantel Lomas Verdes

<i>Autor</i>	Villalba Hidalgo, Cesar
<i>Título</i>	La Seguridad Nacional de México en el marco del proceso de integración de América del Norte; hacia el surgimiento de una seguridad regional
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2004
<i>Descr.</i>	226 p.
<i>Notas</i>	Tesis Maestría (Maestría en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
<i>Formato</i>	Texto Completo ver Catálogo TESIS@UNAM
<i>EntradaAd</i>	Curzio Gutiérrez, Leonardo, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<i>Autor</i>	Espinosa Arroyo, Reyna Azucena
<i>Título</i>	La seguridad nacional en México y Estados Unidos con relación al narcotráfico y su importancia en su relación bilateral
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2004
<i>Descr.</i>	110 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón
<i>Formato</i>	Texto Completo ver Catálogo TESIS@UNAM
<i>EntradaAd</i>	Ochoa Rivera, Aurora, Marianela, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

<i>Autor</i>	Moran Gómez, Mónica Jazmín
<i>Título</i>	La Seguridad Nacional y el interés nacional en las relaciones México-Estados Unidos 1999-2003
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2004
<i>Descr.</i>	V, 152 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-Universidad Insurgentes, Escuela de Relaciones Internacionales
<i>EntradaAd</i>	Martínez Lerma, Arturo Javier, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Insurgentes (México). Escuela de Relaciones Internacionales

<i>Autor</i>	Lugo Barranco, German Fermín
<i>Título</i>	La seguridad nacional de México luego de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos : implicaciones y perspectivas
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2005
<i>Descr.</i>	331 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
<i>Formato</i>	Texto Completo ver Catálogo TESIS@UNAM
<i>EntradaAd</i>	Vélez Quero, Silvia Elena, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<i>Autor</i>	Trujillo Rolon, Janine Lizet
<i>Título</i>	La seguridad nacional en Estados Unidos : debate interno y propuestas políticas 1998-2003
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2005
<i>Descr.</i>	107 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
<i>Formato</i>	Texto Completo ver Catálogo TESIS@UNAM
<i>EntradaAd</i>	Benítez Manaut, Raúl Guillermo, asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<i>Autor</i>	Arce Valles, Claudia
<i>Título</i>	La Seguridad Nacional en México y su normalización
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2005
<i>Descr.</i>	IV, 164 p.
<i>Notas</i>	Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-Centro de Estudios Universitarios, Escuela de Derecho
<i>EntradaAd</i>	Palavicini Esponda, Rene Antonio, asesor
<i>EntradaAd</i>	Centro de Estudios Universitarios (México). Escuela de Derecho

<i>Autor</i>	Elena Jeannetti Dávila
<i>Título</i>	Retos y riesgos de la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI, un estudio comparativo
<i>Imprim.</i>	México : El autor, 2005
<i>Descr.</i>	456 p
<i>Notas</i>	Tesis Doctorado(Doctor en Administración Pública) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
<i>EntradaAd</i>	Chanes Nieto José asesor
<i>EntradaAd</i>	Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales