00467 6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACION SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACION MULTIDISCIPLINARIA

SEGURIDAD NACIONAL Y DEMOCRACIA EN MEXICO, LA REDEFINICION DE UN CONCEPTO EN UN NUEVO MARCO DE CONVIVENCIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A :

CARLOS ANTONIO FLORES PEREZ



TUTOR: DR. LEONARDO CURZIO GUTIERREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA ENERO DE 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A mis padres, y a mi esposa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Agradecimientos:

Quiero expresar mi reconocimiento y gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, y en particular, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones a quienes tanto debo, por ayudarme a desarrollar un proyecto de vida.

Agradezco igualmente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la beca que me otorgó para la realización de este trabajo.

Mi gratitud para el Dr. Leonardo Curzio Gutiérrez, quien amablemente abrió un espacio en su cargada agenda personal para dirigir esta tesis. Sus observaciones fueron de fundamental interés para el desarrollo de la misma. Particularmente estoy en deuda con mis profesores y sinodales: la Dra. Cristina Puga Espinosa, a quien nunca acabaré de agradecer su generosa amistad y puntual consejo; la Dra. Luisa Béjar Algazi, cuya cátedra fue de singular relevancia para dar forma a la concepción general que animó la presente investigación; el Mtro. Jorge Chabat Madrid y el Mtro. José Luis Piñeyro Piñeyro, ambos connotados especialistas de la seguridad nacional, quienes proporcionaron sus invaluables comentarios para enriquecer la versión final de este trabajo. Agradezco también al Dr. Raúl Benítez, por leer y comentar el texto preeliminar. Mil gracias a todos ellos. Gran parte de lo bueno que se halle en las siguientes páginas –si en efecto algo hay– puede y debe ser atribuida a su inmejorable asesoría. No obstante, quiero destacar que los muchos yerros y faltas que se puedan encontrar en el trabajo son sólo responsabilidad mía.

Agradezco también al personal administrativo de la División de Estudios de Posgrado, por su diligencia y empeño en llevar a buen término los estudios de maestría, especialmente a mi amigo, Jaime Reyes, quien, sonriente, paciente y eficiente, siempre me orientó en los intrincados laberintos de la administración escolar.

Agradezco a mi buen amigo Luis Manuel Muñoz, por su ayuda para la impresión de todas los borradores de la tesis, y por supuesto, por su amistad de toda la vida.

De pie y con la mano en el corazón, expreso mi infinita gratitud a mis padres, Yolanda y Carlos, y a mi esposa, Maricela, quienes siempre me han brindado su amor, apoyo y comprensión, y quienes siempre se mostraron solidarios en este proyecto común, sin jamás quejarse por los sinsabores que la frugal vida de maestrante conlleva. Porque siempre han sido impulso y nunca barrera, a ellos tres está dedicada esta tesis.

Finalmente, a todos los amigos, compañeros, familiares, vecinos, etc. que colaboraron para hacer más llevaderos estos años de arduo trabajo académico, mi gratitud y un abrazo cordial. Y entre ellos, para quienes contemplaban con ojos dubitativos mi carácter de maestrante, y me preguntaban qué era lo que hacía tanto tiempo encerrado en casa, no puedo hacer sino asumir las consecuencias, buenas o malas, de mi única respuesta posible: hacía esto:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Indice:

Agradecimientos

Introducción 1

I. Seguridad nacional y régimen político

1.1 ***Definiciones conceptuales de la seguridad nacional***
Razón de Estado, Geopolítica y Estrategia de Guerra Total, las bases del concepto de seguridad Nacional 17
Doctrina de seguridad nacional 21

1.2 ***La seguridad nacional en los regímenes autoritarios***
Régimen autoritario 38
Dictadura y estado de sitio 50
Los estados de seguridad nacional 48
La dictadura en Brasil 60
La dictadura en Chile 62

1.3 ***Seguridad nacional en los regímenes democráticos***
Régimen democrático 74
Seguridad nacional, inteligencia y democracia 85
Un ejemplo del control institucional de la inteligencia: el Libro Blanco de Sudáfrica 98
La seguridad nacional en Chile: el marco institucional después de la dictadura 105

II. La seguridad nacional en México: régimen, discurso oficial y leyes

2.1 ***La seguridad nacional en el tercer mundo*** 123

2.2 ***El régimen mexicano, 1947-2000***
Comentarios preeliminares sobre el régimen posrevolucionario 129
La mecánica del control 133

2.3 ***La seguridad nacional oficialmente reconocida: los Planes Nacionales de Desarrollo***
La seguridad nacional en el discurso oficial 145
El Plan global de Desarrollo 1980-1982 148
El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 149
El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 152

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 154
El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005 159

2.4 La seguridad nacional en las leyes mexicanas

El delito de disolución social 174
Delitos contra la seguridad de la nación 178
Leyes de seguridad pública relevantes para la seguridad nacional 192

III. Los organismos encargados de la seguridad nacional mexicana

3.1 Servicios de inteligencia política

Dirección Federal de Seguridad (DFS) y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) 203
Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) 212
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) 215

3.2 Servicios de inteligencia y seguridad de combate a la delincuencia organizada

Policía Federal Preventiva (PFP) 222
Secretaría de Seguridad Pública 226
Organismos de seguridad encargados del combate a las drogas: INCD, CENDRO, FEADS y UEDO 228

3.3 Fuerzas armadas

Los Planes de Defensa Nacional 237
Ejército y Seguridad Interna 238
Servicios militares de inteligencia 241

3.4 Organizaciones irregulares

El Batallón Olimpia 251
Los Halcones 253
La Brigada Blanca 254

IV. Contexto externo de la seguridad nacional mexicana

4.1 La geopolítica mexicana: Estados Unidos, Cuba y Centroamérica

Estados Unidos 261
Cuba 269
Centroamérica 282

4.2 Las relaciones México-Estados Unidos frente al narcotráfico

Producción y tráfico de drogas durante la primera mitad del siglo XX 291
El cambio en los patrones de consumo: la gestación del conflicto 294
La Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas 296
La militarización del combate al narcotráfico 297
La "certificación" 299
Confrontaciones y desencuentros: la década de los ochenta 301
Enfoques contrapuestos: el diálogo de sordos 310
Hacia un nuevo esquema de cooperación 317
La cooperación en el combate al narcotráfico, a principios del siglo XXI 326

V. Democracia y seguridad nacional en México

5.1 *La redefinición de la seguridad nacional como requisito de la consolidación democrática*

Transición democrática y consolidación de la democracia 332
La democracia delegativa 337
Redefinición de la seguridad nacional y consolidación democrática 347
Las cuentas con el pasado 352

5.2 Seguridad nacional desde el enfoque de los partidos políticos

Partido Revolucionario Institucional (PRI) 358
Partido Acción Nacional (PAN) 362
Partido de la Revolución Democrática (PRD) 364

Hacia una doctrina de seguridad nacional de México: consideraciones sobre el punto de partida 369
Doctrina de seguridad nacional y lealtad de los partidos al régimen democrático 372

5.3 ***Apuntes para la agenda de seguridad nacional***

Política y crimen organizado: la feudalización del poder como riesgo para la seguridad nacional 380

Conclusiones 384

Anexos

Fragmentos de la Constitución de la República de Chile, promulgada en 1980 y modificada por el plebiscito de julio de 1989 422
Documentos del gobierno de Estados Unidos respecto al movimiento estudiantil de 1968 en México 428
Estructura del CISEN 442
Estructura de la Sedena 442
Documentos de la DFS publicados en *Nexos* 444
Fuentes 473

Introducción

La transformación de un régimen en otro, implica generalmente la necesidad de redefinir las reglas que estructuran la convivencia cívico-política, así como la reestructuración de las instituciones a través de las cuales dichas reglas se ejercen.

La redefinición de estas reglas supone la construcción de nuevos consensos sobre los valores y procedimientos que han de considerarse legítimos en las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre los individuos que conforman cada uno de estos grupos.

Un régimen que transita de una forma autoritaria hacia la construcción de una democracia representativa, necesariamente ha de transformar su propia definición de intereses nacionales, esto es, de aquellos objetivos prioritarios para la supervivencia y evolución del Estado nacional.

Tal es el caso de México. Si bien continúan inercias y rezagos que difícilmente permitirían hablar de México como una democracia eficiente y consolidada, resulta innegable que el régimen de nuestros días no opera ya más con la lógica que lo hacía quince años atrás.

La profundización y consolidación de la incipiente democracia mexicana requieren de la construcción de nuevos pactos políticos entre los diversos actores. Requieren reformar con nuevas definiciones la lógica operativa de las instituciones vigentes, cuando no fundar otras nuevas capaces de operar mejor dentro del nuevo marco de convivencia que implica la democracia representativa.

Para la protección del Estado democrático resulta de fundamental interés el acotamiento de las funciones que han de realizar los organismos encargados de su seguridad, a fin de que éstos no sean contrarios a los intereses de dicho Estado democrático.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El presente trabajo trata de la seguridad nacional, la lógica que supone el concepto, la distinta forma en que opera de acuerdo con el tipo de régimen en el cual se instrumenta, y la manera específica con que la seguridad nacional ha sido concebida y operada en México, de 1947 al primer semestre del 2001.

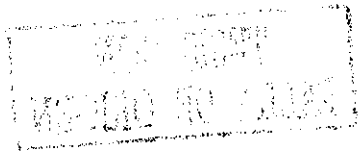
Dos preguntas constituyen el tema de indagación fundamental del primer capítulo: la primera, si la seguridad de la nación parte de las mismas premisas y opera de la misma manera en los regímenes autoritarios y los regímenes democráticos. Y la segunda, si la seguridad de la nación y la seguridad del Estado son sinónimas en todos los casos.

La articulación de los intereses nacionales, a través de su sistematización y jerarquización los erige en objetivos nacionales, que agregados habrán de constituir el proyecto nacional.

Es posible considerar que, de manera simple, la forma en que un Estado arriba al establecimiento de sus objetivos nacionales lo ubica necesariamente en algún lugar en el espectro de la dicotomía autoritarismo-democracia.

El Estado cuyos objetivos nacionales aparecen como indiscutibles, establecidos por naturaleza, e interpretados unívocamente por los gobernantes de manera unilateral o a lo sumo convalidados por un sector reducido y limitado de la comunidad política, tiende a actuar, independientemente de su estructura institucional aparente, en la lógica propia del autoritarismo.

Por el contrario, el Estado cuyos objetivos nacionales, para constituirse en proyecto nacional, precisan de la previa polémica y negociación entre los distintos grupos que integran la comunidad política, a través de sus representantes y del debate ante la opinión pública, actúa, en principio, de acuerdo con la lógica democrática.



En el esquema autoritario la voluntad del poderoso define los objetivos nacionales. En el esquema democrático, los objetivos nacionales se derivan de la construcción de acuerdos.

Independientemente de esta diferencia, todo Estado precisa definir los elementos que habrán de considerarse como contrarios al interés nacional, esto es, todos los elementos o procesos que atenten contra la consecución de sus objetivos nacionales y por tanto contra su proyecto nacional. En consecuencia, precisa de construir mecanismos que le permitan proteger sus aspiraciones.

El concepto de seguridad nacional, en su expresión más simple supone la protección a los objetivos nacionales y la garantía de que éstos contarán con condiciones para ser alcanzados. Los distintos Estados cuentan con diferentes aspiraciones, más allá de las obvias de la integridad territorial y la supervivencia de sus respectivas poblaciones e instituciones; consecuentemente, la manera en que opere la seguridad nacional de cada uno de ellos será igualmente diferente.

La protección a los objetivos nacionales opera necesariamente en dos ámbitos: el externo, esto es, frente a obstáculos que pudieran generarse fuera de las fronteras nacionales, y el doméstico, frente a óbices internos.

Sin embargo, el punto que se desea resaltar en esta investigación hace énfasis en el aspecto interno de la seguridad nacional. Más allá de diferencias individuales derivadas de la situación propia de cada Estado, la distinción antes establecida entre autoritarismo y democracia, permite apreciar diferencias en la lógica general con que opera la seguridad nacional en uno y otro de estos regímenes en el ámbito doméstico.

La seguridad nacional se refiere a una condición variable de un Estado nación, que desde el punto de vista más reduccionista se integra por población, territorio y gobierno. Pero las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relaciones que se establecen entre los componentes del Estado, particularmente entre la población y el gobierno varían enormemente de acuerdo con el régimen que les caracterice.

Por principio, varía lo que estos integrantes del Estado representan para el otro. En el régimen autoritario, en los hechos, que no necesariamente en el discurso, el gobierno aparece como el cerebro de un ente orgánico, que por naturaleza y en tanto elemento racional debe mandar al resto de la población, que cumple aquí las funciones motrices y locomotoras del resto del organismo, pero que, en esta perspectiva, necesariamente carece de capacidad deliberante.

No existe pues un carácter vinculante evidente y explícito entre la voluntad de la población y la voluntad de los gobernantes. Estos últimos deciden por la población, y como si ésta se integrase totalmente por menores de edad, deciden unilateralmente lo que conviene. El gobierno, en su calidad de cerebro del ente orgánico estatal, decide cuáles son los objetivos nacionales y lo que se espera de la población, en su calidad de cuerpo social es meramente que los asuma y acate.

En estas condiciones aparece como fenómeno antinatural la contraposición entre la voluntad del gobierno y la voluntad de los ciudadanos. Nuevamente en la lógica orgánica que caracteriza a los regímenes autoritarios, cualquier inconformidad o disidencia se constituye como enfermedad social, y el tratamiento a emplear, elegido por la discrecionalidad del gobierno puede variar de la represión terapéutica hasta la extirpación. esto es, el aniquilamiento sistemático de los adversarios.

En el régimen democrático, se da por sentada la composición plural de la comunidad política, y de acuerdo con las premisas liberales que le son propias, el gobierno posee fuertes lazos de responsabilidades vinculantes ante la ciudadanía, pues es la voluntad de ésta la que le constituye a través de la elección de representantes.

Los objetivos nacionales se construyen a través dela contraposición de las distintas perspectivas de la pluralidad social, que se ve precisada a traducirse en acuerdos entre las partes para constituirse en proyecto de gobierno o de nación.

De acuerdo con los contrapesos propios del sistema democrático liberal republicano, en alguna medida, toda decisión de carácter nacional puede ser sujeta a polémica y generalmente requiere de la construcción de acuerdos entre la pluralidad social a fin de encontrarse en condiciones de ser instrumentada.

En este régimen se considera un hecho la existencia del conflicto político y social y la estructura jurídica institucional estatal pretende entonces conducirlo por límites pacíficos estables, no suprimirlo. No toda disidencia es aceptada, pero sí se brindan reglas para que, en principio, todo interés contrapuesto pueda expresarse a través de canales institucionales, y entonces se constituya como disidencia aceptable.

Consecuentemente, los mecanismos de defensa que el Estado genere para proteger los objetivos nacionales en el ámbito doméstico se encuentran, al menos formalmente, imposibilitados para ejercer una coerción sistemática contra la disidencia que se conduce dentro de los cauces legales, que han sido establecidos por el acuerdo ciudadano.

Por supuesto, en términos reales estos mecanismos bien pueden llevar a cabo tal represión o eliminación sistemática, pero esa condición modifica necesariamente la ubicación del régimen dentro del espectro político y lo acerca, en la medida en que tal irregularidad se constituya como política general a los regímenes autoritarios.

Desde luego que en la dicotomía autoritarismo-democracia existe una línea de continuidad con diversas gradaciones a lo largo del espectro. En una lógica similar a la empleada por Robert Dahl en su definición de la poliarquía, se puede considerar que existen diversos grados de democratización, así como existen diversos grados de autoritarismo.

Bajo esta perspectiva, por ejemplo, todo régimen totalitario es por definición un régimen autoritario llevado al extremo, pero no todo régimen autoritario es totalitario.

Sin embargo, más allá del grado en que se aplique, un rasgo característico de los regímenes autoritarios es su tendencia a ejercer coerción, a reprimir o a eliminar a la disidencia, en determinadas condiciones y de acuerdo con las premisas propias de cada régimen autoritario, aún cuando esta disidencia no representa una amenaza armada.

Frecuentemente la disidencia es percibida como una amenaza a la seguridad nacional, cuya definición es, en esta lógica, virtualmente patrimonio exclusivo del gobierno.

La existencia de Estados autoritarios cuyos gobiernos mantienen el poder a costa de una continua represión a un segmento importante de su propia población indica evidentemente que no, que la seguridad nacional se divorcia de la seguridad del Estado, al menos desde el punto de vista doméstico, cuando el Estado no es legítimo.

En el primer capítulo del trabajo se expone un panorama general del concepto de seguridad nacional, esto es, diferentes definiciones, su origen y evolución desde la geopolítica y la estrategia militares, y el esquema conceptual con que ha sido elaborada su doctrina.

Se abordan también las afinidades entre los conceptos de razón de Estado y seguridad nacional. La razón de Estado justifica por principio la activación de todo tipo de medida –legal o no– a fin de conservar el poder del Estado, si bien sus propios teóricos como Meinecke conceden que dicho principio llevado al extremo puede resultar contraproducente al socavar las propias bases del poder.

En regímenes autoritarios, los gobiernos frecuentemente adoptan la justificación de la pretendida defensa de la seguridad nacional para desencadenar medidas represivas que desbordan los marcos institucionales formalmente existentes, e incluso, generan

ordenamientos legales ad hoc, a fin de sojuzgar a lo que en sus ojos deja de ser disidencia política para convertirse en enemigo nacional.

Como caso ilustrativo de la lógica de seguridad nacional que opera en un régimen autoritario, se recurrió a los casos de Brasil y, principalmente, de Chile, durante los periodos de dictadura militar que ambos países sufrieron a partir de 1964 y 1973, respectivamente.

Las dictaduras brasileña y chilena, en muchos sentidos, pueden ser consideradas ejemplos arquetípicos de las dictaduras modernas, al menos de aquéllas que derrocaron a los gobiernos civiles latinoamericanos, electos democráticamente, invocando la seguridad nacional.

Ambos casos muestran una elaboración ideológica y conceptual más desarrollada que las propias de sus contrapartes de otras naciones del hemisferio que también sufrieron dictaduras militares, de manera que la vinculación entre principios lógicos y operativos de la seguridad nacional en regímenes autoritarios es más evidente en estos ejemplos.

Independientemente de que todo Estado precisa de instrumentar mecanismos de defensa y garantía para proteger sus objetivos nacionales, hecho que torna vago el concepto de Estado de seguridad nacional, resulta indudable que las dictaduras sudamericanas pretendieron justificar sus acciones invocando justamente la protección a la seguridad de la nación.

Se considera que los casos mencionados permiten ilustrar, al constituir casos de autoritarismo exacerbado, la lógica con que opera la seguridad nacional en un régimen autoritario, que percibe como amenaza toda manifestación de disidencia o inconformidad y cuyo gobierno no se apoya principalmente en la legitimidad popular.

Por otra parte, en el último apartado del capítulo se expone un panorama general de las premisas con que opera la democracia representativa, esto es, sus orígenes históricos anclados en el pensamiento liberal contractual, las instituciones que le son propias, la responsabilidad vinculante de los gobernantes frente a los ciudadanos y el respeto que aquellos deben de garantizar con relación a los derechos políticos y humanos de sus gobernados.

En este apartado se analiza el tema de la inteligencia, su definición y las tareas que la ocupan, así como los límites institucionales que el régimen democrático le impone a fin de garantizar el correcto desempeño de sus funciones.

Para ilustrar el tipo de controles a los que son sometidos los servicios de inteligencia encargados de la seguridad nacional se consideró prudente atender a los nuevos esquemas jurídico institucionales que han empleado países cuyos regímenes han transitado recientemente a la democracia, desde previas experiencias de autoritarismo acentuado.

Se hace mención por tanto a las reformas propuestas por el denominado Libro Blanco producido por el gobierno sudafricano del nuevo régimen democrático, y que asienta en general el espíritu del control institucional que requieren los servicios de inteligencia de ese país, a fin de desarticular la lógica represiva del antiguo régimen de apartheid.

Este documento constituye un ejemplo acabado del cambio de premisas que operan en un régimen que ha transitado a la democracia, con el consecuente cambio en las concepciones de seguridad nacional y de obstáculos o amenazas a la consecución de los objetivos nacionales.

Igualmente se consideró adecuado revisar la institucionalidad que en materia de seguridad nacional ha elaborado el nuevo régimen democrático de Chile.

El segundo capítulo versa sobre la manera en que se ha concebido e instrumentado la seguridad nacional mexicana de la posguerra a la fecha. Las preguntas que subyacen en el trasfondo de este capítulo son cuáles son las premisas con las que se ha articulado la seguridad nacional de México, durante el periodo referido, si dichas premisas son en esencia más cercanas a las propias de un régimen autoritario o más próximas a las de un régimen democrático, y de qué manera dichas premisas han interactuado a favor o en contra de la transición a la democracia.

Este capítulo pretende brindar un breve panorama general sobre las condiciones políticas peculiares del régimen mexicano, pero sobre todo, resaltar la cosmovisión a partir de la cual los gobiernos mexicanos han instrumentado la seguridad nacional del país.

El Estado mexicano que gradualmente emergió de la Revolución de 1910 se caracterizó por poseer rasgos autoritarios que, si bien no alcanzaron el grado de crudeza de las dictaduras sudamericanas, sí comparte con ellas algunas características.

Entre las mismas se encuentran la legitimación sustentada de hecho en factores distintos de las urnas, el enajenamiento de la definición del proyecto de nación exclusivamente en los gobernantes y la proclividad a excluir del juego político a toda disidencia que estuviera en condiciones reales de disputar el poder, incluso a aquella oposición legalmente constituida.

Ciertamente el régimen mexicano se caracterizó por su disposición a cooptar en general, dentro de sus instituciones características a toda manifestación de disidencia, lo que constituye una diferencia importante respecto a las dictaduras sudamericanas, cuya política hacia todo disidente se basaba virtualmente en la mera represión.

Sin embargo es claro también que cuando la capacidad de persuasión o corrupción del régimen mexicano era insuficiente para cooptar al oponente, se desataban mecanismos de

represión que se diferencian de sus contrapartes sudamericanas sólo en la extensión y frecuencia con que fueron aplicados.

Al ser México un país cuya política exterior postulaba la no-intervención y el respeto al derecho de autodeterminación de los diversos Estados, y en su condición geopolítica de vecino inmediato de la mega potencia bélica estadounidense, el marco de acción para su seguridad nacional se ha circunscrito tradicionalmente al ámbito doméstico.

No obstante la retórica anticomunista, está documentado –y así se evidenciará en las páginas por venir- que el régimen mexicano nunca enfrentó una conspiración de la izquierda internacional por desestabilizarle.

En los hechos, la izquierda nunca representó una amenaza real al régimen mexicano, sea por su falta de apoyo internacional, por su propia atomización, por la falta de arraigo popular de sus doctrinas, o por todas estas razones juntas.

Sin embargo, durante mucho tiempo, las organizaciones de izquierda fueron sujetas a una fuerte represión por parte de los gobiernos.

Dadas las condiciones de aislamiento de la izquierda mexicana y de que la represión se extendió a grupos y movimientos sociales no izquierdistas, es posible afirmar que la lógica propia de tal represión rebasaba los márgenes de la Guerra Fría y se constituía como el mecanismo extremo de autoconservación de un régimen autoritario no dispuesto a transigir con aquellos sectores de oposición que no se mostraban favorables a mantenerse en el papel marginal que les imponía el régimen.

Consecuentemente, la seguridad nacional de México ha sido en los hechos entendida indistintamente como a) seguridad del Estado, en la lógica anticomunista de la Guerra Fría; b) seguridad del Estado, en la lógica de eliminación policial de la subversión; y c)

seguridad del régimen, encaminada a favorecer la permanencia en el poder por parte de la clase política oficial.

El Estado mexicano ha carecido de una doctrina específica de seguridad nacional. De acuerdo con lo establecido en los documentos oficiales, esto es, informes de gobierno, planes de desarrollo nacionales, etc., la seguridad nacional es identificada exclusivamente como la salvaguarda a la integridad del territorio nacional (defensa nacional) y la protección a la soberanía, a la autodeterminación.

Sin embargo, la carencia de una doctrina no ha supuesto jamás que el Estado mexicano carezca de instrumentos dedicados a proteger el proyecto nacional, definido generalmente por los propios gobernantes, según se podrá apreciar en los capítulos 2 y 3.[1]

No todos los opositores fueron tratados de la misma manera, pero en general destaca la aplicación de una lógica policial, cuyas medidas podían ir desde el seguimiento personal y la intervención telefónica hasta los extremos de la encarcelación clandestina, la tortura y la desaparición forzada.

Cabe destacarse el hecho de que diversas actividades políticas que en modo alguno podrían haberse considerado atentatorias para la seguridad de la nación reclamaban la atención de los organismos de seguridad. Incluso, como se verá, los organismos de inteligencia espiaban por encargo a determinados personajes ubicados dentro de las propias filas del gobierno o del partido de Estado.

Inclusive, en diversos momentos de este periodo histórico surgieron organizaciones paramilitares o parapoliciales auspiciadas por el gobierno e integradas por individuos

[1] A partir de 1982 la definición del proyecto nacional ha dejado de ser paulatinamente un hecho unilateral derivado esencialmente de la voluntad de los gobernantes, para incluir ahora a la perspectiva de los empresarios y altos financieros. Gran parte de la efervescencia política y social que se vive en el presente se origina precisamente en la exclusión de diversos grupos sociales en la definición del proyecto nacional y los objetivos nacionales que le integran.

comunes y en ocasiones por miembros de las diversas policías o las fuerzas armadas, destinados a ejercer labores de represión extrema totalmente irregulares en contra de los disidentes políticos. Tal fue el caso del Batallón Olimpia, de los Halcones y de la denominada Brigada Blanca.

Todos estos grupos han sido negados oficialmente por los distintos gobiernos en turno, sin embargo, diversos testimonios y en ocasiones algunos documentos oficiales corroboran su existencia. En la medida de lo posible, teniendo en cuenta las limitaciones que dichos casos lógicamente suponen para la investigación formal, se rescatan en el trabajo algunos de dichos elementos probatorios.

La forma en que, en sentido general, fueron llevadas a cabo las operaciones destinadas a proteger la seguridad nacional de 1947 hasta comienzos de los años ochenta, ha sido documentada por diversos autores, y con mayor frecuencia en la prensa escrita.

Dada la frecuencia, magnitud y extensión que caracterizó a las operaciones de represión realizadas por los organismos de seguridad del Estado, es posible considerar que dichas operaciones contaban con el apoyo tácito de los funcionarios de mayor jerarquía dentro de los distintos gobiernos, que, de lo contrario hubieran evitado la continuidad en la realización de dichas acciones.

A lo largo de los capítulos 2 y 3 se recuperarán algunos ejemplos a modo de ilustración; quien desee profundizar sobre estos casos y otros similares podrá remitirse a las fuentes citadas.

En la actualidad continúa existiendo un espeso velo de secrecía respecto a todo lo que se refiere a los organismos de inteligencia mexicanos, con particular énfasis en aquellos que dependen directamente de las fuerzas armadas. El contacto entre dichos organismos y los

legisladores es nulo, no cuentan con un marco reglamentario detallado y explícito, y por supuesto, en estas condiciones, su interacción formal con la sociedad es nebulosa.

Por todo lo anterior se considera necesario una profunda reforma en los organismos de inteligencia mexicanos, a fin de estructurar mecanismos de control institucional que no dependan únicamente al ejecutivo.

El objeto es procurar que las acciones en las que se involucren persigan efectivamente un interés nacional que trascienda la lógica de disputa del poder entre partidos, donde la disidencia política legal no sea ya cuestión que ocupe el interés de los organismos encargados de la seguridad nacional, y donde la acción de éstos no se caracterice ya por la violación de las normas de convivencia democráticas y los derechos humanos.

El capítulo 4 trata sobre los aspectos internacionales con los cuales se interrelaciona la seguridad nacional mexicana. Se hace referencia a la relación con Estados Unidos, Cuba y Centroamérica.

Se trata de relaciones marcadas por el desequilibrio de poder que se origina de la vecindad con la potencia hegemónica, donde las líneas de independencia diplomática se disuelven frecuentemente en la realidad del condicionamiento impuesto por los Estados Unidos.

En tal sentido, se aborda la postura adoptada por los gobiernos mexicanos frente a situaciones potencialmente conflictivas con el vecino del norte, motivadas por el cambio en la correlación de fuerzas internas en otras zonas del continente americano, particularmente Cuba y Centroamérica.

Se resalta la funcionalidad que supuso para los gobiernos mexicanos el mantener relaciones de cooperación y amistad diplomática con países gobernados por regímenes revolucionarios de izquierda.

Tal medida, como se verá, permitió a México vacunarse contra la subversión interna, al mismo tiempo que le permitió acallar en alguna medida a las voces antiimperialistas internas.

En ese mismo capítulo se aborda la evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos, respecto al problema del narcotráfico, desde inicios del siglo XX, hasta hoy.

Se trata de una exposición de las distintas perspectivas, en ocasiones contrapuestas, con las que ambos países han abordado la relación con su respectivo vecino, por lo que se refiere al fenómeno ocasionado por el tráfico ilegal de drogas.

Como se verá, aquí se ha pasado del recelo compartido y las mutuas recriminaciones de los 80 hasta la nueva estrategia de pretendida integralidad en la cooperación mutua, alcanzada a mediados de los noventa.

En los tiempos actuales, si bien las perspectivas de los dos países vecinos se aprecian notablemente más convergentes que en el pasado, la relación que se establece para impulsar el combate al narcotráfico no se percibe exenta de las inequidades propias de la disparidad de poder entre México y Estados Unidos.

El último capítulo brinda una perspectiva general sobre los elementos que han sido identificados como necesarios para la consolidación de la democracia, una vez que el régimen autoritario ha transitado finalmente hacia ella.

Se aborda igualmente la manera en que la redefinición de la concepción y práctica de la seguridad nacional es un factor de gran importancia para que el proyecto democrático llegue a buen puerto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, se hace referencia a la perspectiva que respecto a la seguridad nacional mexicana han expuesto actualmente los tres partidos políticos de mayor influencia en la vida nacional.

El fin de esta indagación es resaltar las concepciones de los diferentes partidos, con miras a la construcción de una doctrina de seguridad nacional de México, que atienda a los intereses estratégicos del Estado nacional, más allá de las disputas partidistas.

Se hace énfasis en la necesidad de alcanzar un acuerdo general entre el gobierno y las principales fuerzas políticas y sociales del país a fin de estructurar una agenda temática de Estado sobre la seguridad nacional, a fin de que ésta refleje efectivamente los intereses nacionales considerados como prioritarios por todos los actores nacionales.

Esta agenda no supone la pretensión de arribar a consenso en toda decisión pública a instrumentar. La lógica de imponer el consenso se acerca más a las prácticas políticas autoritarias que a las propias de la democracia, dado que en esta última, al respetarse la opción de disentir, el principio que opera es el respaldo a la voluntad mayoritaria, y no necesariamente la unanimidad.

Sin embargo, los acuerdos fundamentales sobre la seguridad nacional, así sea en un nivel muy general, si precisan del consenso entre los diversos actores nacionales, a fin de que cuente con un respaldo que, al menos por lo que se refiere a los fines perseguidos, sea ciertamente unánime.

Es fácil percibir que mientras más generales sean los puntos definidos como objetivos nacionales, más susceptibles serán de ser objeto de consenso entre los diversos actores nacionales, al tiempo que mientras más se detalle la forma de alcanzarlos, más susceptibles serán de constituirse como polémicos.

Las diversas opciones que proponen las fuerzas políticas para cumplir con los objetivos nacionales constituyen precisamente los elementos propios de un espectro político plural a partir del cual los ciudadanos escogen su opción de gobierno preferida, de acuerdo con el esquema democrático.

Sin embargo la democracia requiere el acuerdo sustantivo sobre temas fundamentales que garanticen la preservación de determinadas tareas que no pueden estar subordinadas a la lógica electoral ni ser reinventados totalmente en cada ocasión que un partido distinto arribe al poder.

Finalmente, el último apartado hace referencia a diversos temas que en la actualidad representan un mayor riesgo para la seguridad nacional: la inequidad socioeconómica y el desgaste de los recursos naturales nacionales, con especial énfasis en la debilidad del Estado para ejercer una amplia penetración funcional y territorial.

Este tema se aborda con mayor detalle, sin menoscabo de la importancia que revisten otras cuestiones de interés fundamental para la seguridad nacional, pues se considera que el Estado mexicano, dada su debilidad para ejercer control homogéneo sobre todo el territorio nacional, puede ser particularmente vulnerable ante la imbricación de intereses políticos autoritarios y de grupos dedicados al crimen organizado.

La politización de la capacidad de violencia que poseen potencialmente tales grupos les muestra como un riesgo real para la consolidación del proyecto democrático, y por ende, para la seguridad nacional.

1.1 Definiciones conceptuales de la seguridad nacional

Razón de Estado, Geopolítica y Estrategia de Guerra Total: las bases del concepto de seguridad nacional

En las siguientes páginas se pretende mostrar un panorama general de los axiomas e interacciones de las diferentes concepciones político-militares a partir de las cuales se construyó la idea de la seguridad nacional. Igualmente, se describen las definiciones principales que integran la denominada doctrina de seguridad nacional, generada por los militares estadounidenses tras el término de la Segunda Guerra Mundial y heredada posteriormente a América Latina.

Una aproximación al tema de la seguridad nacional requiere asentar, desde el principio, que no existe una concepción unívoca sobre la misma; la seguridad nacional es tratada de manera diversa aún en los ambientes propios de las comunidades académicas y en los de aquéllas encargadas de su salvaguarda operativa. El motivo de lo anterior se debe a las implicaciones que su puesta en práctica posee o conlleva, más a la definición conceptual de seguridad nacional, que en cierto modo sí presenta similitudes.

En general, la lógica de la seguridad nacional es, en algunos puntos, asimilable a la propia de la *raison d'état*, de la razón de Estado, la cual ha dado lugar a múltiples reflexiones en la ciencia política.

La razón de Estado ha sido ampliamente elaborada por la escuela que profesa la *realpolitik*, el realismo político,[1] y a decir de uno de sus exponentes, Meinecke, es el criterio de razón

[1] El origen del realismo político es generalmente atribuido a Maquiavelo, y a los pensadores que siguiendo su línea de pensamiento han independizado a los valores políticos de los criterios de valor ético o moral.

de Estado el que indica al gobernante lo que debe llevar a cabo para preservar la salud y fuerza de su Estado.[2]

Meinecke concibe al Estado como una estructura orgánica cuyo poder sólo puede ser mantenido si de algún modo se permite la continuidad de su crecimiento; y la razón de Estado indica al gobernante los objetivos a alcanzar y el camino a seguir en la consecución de dicho crecimiento.[3]

No obstante las condiciones propias de cada Estado le constituyen como una entidad única, de manera que la razón de Estado impone premisas diferentes para situaciones diversas. Dada la individualidad de cada Estado, Meinecke observa que es preciso, para cada estructura estatal, arribar a una apropiada comprensión de los principios que habrán de guiar su propio comportamiento, con miras a la expansión de su poder.[4]

Todo gobierno opera con la lógica de la razón de Estado, si bien el contenido de sus acciones cambia continuamente. El egoísmo nacional, el impulso por incrementar el poder y garantizar la autopreservación son intereses comunes e intemporales de todos los Estados, pero los caminos particulares que cada Estado se trace para conseguir tales fines son únicos e individuales.[5]

Los principios con que opera la razón de Estado oscilan continuamente entre premisas o axiomas relativamente generales y condiciones impuestas por la individualidad de las circunstancias que cada Estado posee.[6]

[2] 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.
[3] Idem, p. 1.
[4] Ibidem, p. 1.
[5] Idem, pp. 16-17.
[6] Idem, p. 2.

De acuerdo con Meinecke, la necesidad de autopreservación del Estado lleva al gobernante a tomar decisiones que respondan a la especificidad de las necesidades del momento, para lo cual, en ocasiones, puede llevar a cabo acciones que infrinjan principios morales ampliamente aceptados, e incluso la propia ley.[7]

Y como se ha señalado, en esta lógica, la autopreservación del Estado y de su población, así como la conservación de su bienestar, en un contexto internacional inseguro y de potencial conflagración entre los Estados, solamente puede ser garantizada si los gobernantes se encargan de hacer todo lo que esté en su mano, legal o ilegal, moral o inmoral, a fin de conservar e incrementar el poder individual de la estructura estatal.[8]

Pero aún al propio Meinecke no se le escapa de vista que tal premisa impone un dilema: hasta que punto las decisiones que toma el hombre de poder están guiadas por su intención de conservar o incrementar el poder del Estado, y con ello la preservación del mismo, y hasta qué punto tales decisiones obedecen fundamentalmente a su propio deseo de poder.

Dicho de otro modo, existe un dilema en la determinación de en qué medida la acción del gobernante está determinada por fines utilitarios o ideales.[9]

Por tal razón no ha sido raro que el concepto de razón de Estado sea percibido, en ocasiones, como una mera muletilla utilitaria que justifica, con razones de un pretendido interés estatal, los abusos que en su ambición de poder realizan los gobernantes.

Independientemente de que tal percepción sea o no justificada, es posible apreciar que la lógica con que opera la seguridad nacional cuenta con rasgos similares a la propia que impulsa a la razón de Estado, como se verá más adelante.

[7] Ibidem, p. 2.
[8] Ibidem, pp. 2-3 y p. 7.
[9] Idem, p. 3.

Frecuentemente el concepto de seguridad nacional ha sido identificado con una connotación represiva, es decir, con acciones de coerción adoptadas por los gobiernos para restringir las libertades de sus ciudadanos, de manera que no es raro que en determinados lugares o momentos históricos, el término seguridad nacional sea percibido como mera fachada de la seguridad del Estado.[10]

A decir del general mexicano Gerardo Vega, el término de seguridad nacional ha tenido coloquialmente distintas acepciones, entre las que se cuentan: una premisa a través de la cual se estructura un sistema político característico; una justificación empleada para el acceso al poder por vías no ortodoxas; una condición indispensable para garantizar el desarrollo de un país; organismos gubernamentales de información e inteligencia; la justificación para emplear el poderío nacional fuera de las propias fronteras; o bien, los temas de interés para las fuerzas armadas de un país.[11]

Inclusive, un respetado académico mexicano que se especializa en temas de seguridad nacional y narcotráfico, ha desagregado perspicazmente la concepción de seguridad nacional, de manera que distingue tres niveles:

> "En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, *think tanks*, o incluso de oficinas gubernamentales que no buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos...En un segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar

[10] Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas." En Seguridad nacional. Revista de Administración Pública. México. INAP, No. 98, 1998, p. 14. Curzio retoma a Pastor, Robert. El remolino; política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. México, Siglo XXI, 1995, p. 10.

[11] Vega, G., Gerardo R.C. (General). *Seguridad nacional. Concepto, organización y método.* México, (s.p.) 1998, pp. 2-3. El trabajo del general Vega reviste particular interés dado que si bien, fue realizada sin pretensiones académicas –como su mismo autor reconoce-, constituye un ejemplo de la elaboración conceptual de los militares mexicanos sobre el tema de la seguridad nacional. Este hecho es de por sí digno de llamar la atención si se tiene en cuenta que México ha carecido de una doctrina de seguridad nacional, según se mostrará en capítulos posteriores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

> claramente en los pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos...En un tercer nivel, podríamos ubicar a la 'seguridad nacional realmente existente'. Esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses 'reales' (o los que los gobiernos consideran así)."[12]

En el caso de la "seguridad nacional realmente existente", ésta puede o no coincidir con la proclamada oficialmente por los gobiernos; pero cuando la coincidencia no ocurre se debe generalmente a la falta de legitimidad de los intereses reales de los gobernantes, sea ante su propia comunidad o ante el ámbito internacional. En esta circunstancia se aprecia una dicotomía ente el ser y deber ser de dichos gobiernos.[13]

Si bien estas acepciones comunes perciben algunos de los usos con que ha sido empleado el concepto de seguridad nacional, e identifican diversas consecuencias concretas que ha generado determinado manejo del mismo, no son capaces de brindarle una definición precisa y adecuada.

Doctrina de seguridad nacional

En las siguientes páginas de este apartado se esbozan los principales conceptos de la doctrina de seguridad nacional, tal como ha sido pensada en el ámbito latinoamericano.

Es posible que, desde el punto de vista de las ciencias sociales, varios de los conceptos siguientes se muestren excesivamente esquemáticos o simplistas. Es preciso, por lo tanto, señalar que tales conceptos tuvieron su origen en preocupaciones operativas y no en motivos estrictamente académicos.

[12] Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios." En *Política y Gobierno*, México, CIDE, Año 1, N° 1, enero-junio, 1994, pp. 3-4. Esta observación de Chabat es muy relevante para el sentido general del presente trabajo, pues permite apreciar una realidad presente en diversas geografías y momentos históricos, y en particular, en el México de 1947 al 2000: la concepción de seguridad de los gobernantes puede estar divorciada de aquella que prevalece entre los gobernados.
[13] Idem, p. 4.

Generalmente el marco conceptual de la seguridad nacional ha provenido de medios castrenses, y no de aulas universitarias, de manera que esta recapitulación no intenta resaltar el rigor o la creatividad de los conceptos, sino mostrar simplemente la lógica conceptual con que opera la doctrina.

De acuerdo con Calvo, los conceptos claves en la doctrina de seguridad nacional son: seguridad nacional, Estado, guerra, objetivos nacionales y poder nacional.[14]

La doctrina de seguridad nacional, elaborada por los militares estadounidenses una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, tiene su origen en la geopolítica y la estrategia.[15] Según el coronel argentino Jorge E. Atencio, la geopolítica estudia "...la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político."[16]

El objeto de la geopolítica son las luchas entre los centros de poder para dominar el espacio geográfico, lo que comprende las disputas entre dichos centros así como sus esfuerzos por imponerse a las resistencias de sus condiciones materiales.[17] La geopolítica parte de una concepción de guerra perenne.

La guerra se concibe ahora como total, debido a que involucra o afecta a todos los ciudadanos, a toda la población, a todos los Estados y a todas las actividades internas y

[14] Calvo, Roberto. *La doctrina militar de la seguridad nacional*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, p. 66. Calvo ubica los orígenes conceptuales e históricos de la doctrina de seguridad nacional en América Latina.
[15] Comblin, Joseph. "La doctrina de la seguridad nacional." En *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México, UNAM, 1979, p. 408. La obra de Comblin constituye una muestra clara de la forma en que opera conceptual y operativamente la doctrina de seguridad nacional adoptada por las fuerzas armadas de varios países latinoamericanos y es frecuentemente citada por quienes estudian el tema.
[16] Atencio, Jorge E. (Coronel). *¿Qué es la geopolítica?*. Buenos Aires, Pleamar, 1965, p. 41. Atencio muestra la concepción de geopolítica que nutrió a la doctrina de seguridad nacional.
[17] Comblin, Joseph. "*La doctrina...*" op cit, p. 411.

externas del Estado. En esta lógica, no existen periodos pre y post bélicos, sino que la intensidad de la guerra sólo varía.[18]

Conviene adelantar, aunque no se profundice por el momento en el tema, que en regímenes autoritarios militarizados, estos fundamentos de la lógica de seguridad nacional se exacerban. En el siguiente apartado se hará mayor referencia al tema.

En un contexto internacional de constante conflicto potencial, donde los diversos Estados nacionales no están dispuestos a ceder su derecho soberano de declararse la guerra como mecanismo último de solución a sus disputas, la evolución de la cuestión bélica y el surgimiento de una concepción de guerra total,[19] favorecieron que diversos países estructuraran sus decisiones internas y externas con base en el objetivo final de salir victoriosos de una eventual confrontación.

Para alcanzar tal objetivo era necesario atender a la generación de condiciones políticas, económicas y sociales que favorecieran el triunfo, o al menos la supervivencia del Estado nacional ante la eventualidad de una disputa bélica.

La intromisión de una lógica de guerra hacia diversos ámbitos estatales ajenos a la cuestión estrictamente militar implicó el abandono de la perspectiva tradicional que cifraba la seguridad del país en la capacidad de sus fuerzas armadas.

La concepción de seguridad nacional englobó al concepto de defensa nacional. La seguridad nacional es totalizante en tanto abarca todo lo que importa interna y externamente para la vida de la nación. La seguridad nacional actúa mediante el poder nacional –el término se precisará más adelante– mientras que la defensa nacional actúa

[18] Piñeyro Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: una visión histórica." En *Sociológica*. México, Año 9, No. 25. "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina." Mayo-agosto de 1994, p. 79.

[19] Un texto fundamental para comprender la nueva dimensión que habría de alcanzar la guerra en los últimos siglos es Clausewitz, C. Von. *Arte y ciencia de la Guerra*. México, Grijalbo, 1972.

solamente a través del poder militar de las fuerzas armadas. La defensa nacional es una cuestión subordinada al concepto más amplio de seguridad nacional.[20]

La seguridad nacional ha sido definida como:

> "...la defensa de los intereses y valores de una nación."[21]
>
> "...la garantía dada por el Estado para la conquista o la defensa de los objetivos nacionales a despecho de antagonismos y presiones existentes."[22]
>
> "...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."[23]
>
> "...garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes."[24]
>
> "...es 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."[25]

Como se puede apreciar, esencialmente todas las definiciones hacen referencia a la protección del Estado respecto a los intereses nacionales,[26] sin embargo es justamente

[20] Al respecto, ver Calvo, Roberto. *La doctrina militar...* op cit, pp. 18-19 y 67. Vega, Gerardo. *Seguridad naciona...* op cit, p. 8.
[21] Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional..." op cit, p. 26.
[22] Calvo, Roberto, idem, p. 66. Calvo cita la definición del general brasileño José Alfredo Amaral Gurgel.
[23] Medina Lois, Alejandro (Coronel). "La doctrina de la seguridad nacional." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y seguridad nacional en América.* México, UNAM, 1979, p. 307.
[24] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo.* México, CISEN, 1991, p. 53. La obra de Thiago Cintra es particularmente relevante dado el hecho de que aporta un detallado y didáctico esquema general de los conceptos propios de la doctrina de seguridad nacional. De hecho, este trabajo de Thiago Cintra fue diseñado para apoyar su cátedra impartida a funcionarios del CISEN, órgano de inteligencia civil del gobierno mexicano. Cabe destacarse el hecho de que este documento evidencia un apego a la lógica conceptual político-militar de la doctrina de seguridad nacional tradicional, creada en Estados Unidos, heredada a Sudamérica, y nunca acogida oficialmente por el gobierno mexicano, según se verá más adelante.
[25] Vega, Gerardo, op cit, p. 78.
[26] El interés nacional puede ser apreciado desde dos perspectivas diferenciadas, aunque no contrapuestas: el ámbito internacional y el ámbito doméstico. Desde el primer enfoque, el interés nacional supone la exigencia de garantizar condiciones de seguridad para el propio Estado, en un contexto donde las relaciones entre los Estados se presentan predominantemente anárquicas y donde los conflictos entre los mismos se resuelven, en

debido a la diferencia entre los intereses propios de cada Estado que la seguridad nacional se articula de manera diferente.

La conceptualización de la seguridad nacional remite a la definición de otros conceptos que le están ligados esquemáticamente en una doctrina.[27] Y es justamente debido a la manera en que pueden interactuar o ser definidos tales conceptos que los rasgos o implicaciones que puede poseer la seguridad nacional se multiplican.

Conviene destacar que la concepción de seguridad nacional no es homogénea para todos los Estados.[28] Tal concepción varía de acuerdo con los intereses que un determinado Estado pretenda alcanzar así como del papel que pretenda asumir en relación con otros Estados: la seguridad nacional de una potencia con pretensiones hegemónicas en el contexto internacional puede poseer rasgos muy diferentes de la propia de un país en desarrollo con una política internacional no intervensionista.

Aún en el caso de un mismo Estado, la concepción de seguridad nacional tiene modificaciones a lo largo del tiempo, dado que los intereses de aquél no se mantienen inamovibles, sino que varían.

En general, se puede sostener junto con Vega que:

> "La seguridad nacional como concepto resulta ser un término que responde a las características, peculiaridades, sistema político, identidad nacional, raíces histórico-culturales, etc., de cada Estado en particular, de donde debe tenerse como premisa

última instancia, a través del uso de la fuerza. El enfoque doméstico concibe al interés nacional como el interés propio de la generalidad de los habitantes de un país, contrapuesto a los intereses particulares de los ciudadanos individuales o de grupos de ellos. La definición de interés nacional se retoma de Pistone, Sergio en Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (compiladores.). *Diccionario de Política.* México, Siglo XXI, Undécima edición, 1998.

[27] Calvo, Roberto. *La doctrina militar...* op cit, p. 65.

[28] Vega, Gerardo, idem, pp. 66-67.

básica, la evidencia, para captar el que cada país dispondrá de una visión individualizada sobre su seguridad..."[29]

En las páginas siguientes se analizan algunos de los principales conceptos que integran esquemáticamente la doctrina de seguridad nacional.

Las definiciones de seguridad nacional que aparecen más arriba coinciden en señalar que ésta supone la salvaguarda del Estado respecto a determinados intereses de la nación. Los *intereses nacionales* son "...la expresión de deseos colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación."[30]

Los intereses nacionales pueden ser vitales u opcionales. Son intereses vitales todos aquellos que se vinculan directamente con la supervivencia de la comunidad nacional. Son opcionales aquellos que no afectan directamente a la supervivencia o no implican la posibilidad de disgregación de la comunidad.[31]

Los intereses nacionales son pues, objetivos prioritarios para la supervivencia y evolución del Estado nacional.

El interés nacional puede ser apreciado desde dos perspectivas no contrapuestas: el ámbito internacional y el ámbito doméstico.

Desde el primer enfoque, el interés nacional supone la exigencia de garantizar condiciones de seguridad para el propio Estado, en un contexto donde las relaciones entre los Estados se presentan predominantemente anárquicas y donde los conflictos entre los mismos se resuelven, en última instancia, a través del uso de la fuerza.

[29] Ibidem, p. 82.
[30] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional...* op cit, p. 2.
[31] Idem, p. 13.

El enfoque doméstico concibe al interés nacional como el interés propio de la generalidad de los habitantes de un país, contrapuesto a los intereses particulares de los ciudadanos individuales o de grupos de ellos.[32]

Cuando estos intereses nacionales son asumidos conscientemente por la comunidad e institucionalizados, se convierten en *objetivos nacionales*, que son definidos como "...la cristalización de los intereses y aspiraciones que, en determinada fasè de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer."[33]

Existen diversas clasificaciones de los objetivos nacionales, si bien suelen partir de criterios similares. En general se suele diferenciar entre Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales.

De acuerdo con Leonardo Curzio, académico mexicano especialista en seguridad nacional, los Objetivos Nacionales Permanentes son irrenunciables e imprescriptibles y forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad política nacional.[34] Este autor destaca un punto fundamental en la determinación de los objetivos nacionales permanentes en un Estado democrático liberal: dichos objetivos suponen las condiciones específicas del pacto de delegación de la soberanía de los ciudadanos al Estado, esto es, las condiciones con las cuales los ciudadanos aceptan efectuar el contrato social y crear el Estado.

Por tal razón, el conjunto de objetivos permanentes asentados en la Constitución política de un Estado se convierte en cimiento de legitimidad del poder del mismo, además de que su carácter de aspiración nacional le constituye como factor de orientación de la vida nacional y la acción del Estado.[35]

[32] La definición de interés nacional se retoma de Pistone, Sergio en Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (compiladores.), op cit.
[33] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional...* op cit, p. 4.
[34] Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional en México ..." op cit, p. 13.
[35] Idem, p. 13.

De acuerdo con este autor, para que dichos objetivos no se limiten a ser mera retórica constitucional, deben ser socialmente aceptados y deben ser vinculantes para el gobierno, es decir, debe crear las condiciones necesarias para garantizar su cumplimiento.[36]

Este punto resulta de vital importancia para esta investigación, pues la fijación de los Objetivos Nacionales Permanentes como elemento clave de la seguridad nacional de un Estado nación y el carácter vinculante que éstos implican para los gobiernos del mismo supone una diferencia de fondo entre la concepción de seguridad nacional entre Estados con regímenes democráticos y autoritarios.

Es aquí donde comienza la diferencia en la concepción de seguridad nacional entre Estados democráticos y Estados autoritarios, pues aunque otros autores conceden también importancia al hecho de que los Objetivos Nacionales Permanentes se encuentran plasmados en la constitución, parecen perder de vista la importancia que reviste enfatizar el origen contractual, es decir liberal, del documento constitucional donde dichos objetivos quedan asentados.

Por ejemplo, Vega y Thiago Cintra refieren esencialmente su definición de Objetivos Nacionales Permanentes a su duración temporal, sin atender en última instancia, cuál es el factor último en el cual dicha durabilidad se asienta.

Para Vega, los Objetivos Nacionales Permanentes son:

> "...aquellos generalmente considerados o inscritos en la constitución o carta fundamental de un Estado, estos se materializan por extensos periodos en el desarrollo y seguridad nacionales..."[37]

Vega hace referencia al derecho. No obstante, diversos regímenes autoritarios han pretendido recubrir sus acciones con un barniz de legalidad, por más que resulte evidente

[36] Ibidem, p. 13.
[37] Vega, Gerardo. *Seguridad nacional...* op cit, p. 48.

Vega hace referencia al derecho. No obstante, diversos regímenes autoritarios han pretendido recubrir sus acciones con un barniz de legalidad, por más que resulte evidente que en muchas ocasiones tal entramado jurídico provenía de la voluntad de las Juntas Militares, y no de la propia ciudadanía.

Por lo tanto, no basta con caracterizar a los Objetivos Nacionales Permanentes como aquellos asentados en una constitución, pues en determinadas circunstancias un entramado legal puede ser, paradójicamente, un instrumento de legitimación de los actos de un gobierno no sostenido en la voluntad de los ciudadanos.

Como bien advierte Vega, en la determinación de los objetivos nacionales influyen de manera importante, entre otras cosas, los intereses nacionales protagonizados por el gobierno o poder político de un Estado y el tipo de sistema político con el cual éste opera.[38]

Para Thiago Cintra, los Objetivos Nacionales Permanentes son:

> "...objetivos nacionales que, por representar intereses y aspiraciones vitales, subsisten por largo tiempo"[39]

Thiago Cintra sostiene que:

> "En rigor, desde el punto de vista doctrinario, los Objetivos Nacionales Permanentes (ONP) *no son fijados por nadie. Fluyen del proceso histórico-cultural y emergen naturalmente*, en la medida que las necesidades e intereses de la comunidad nacional se van cristalizando en la conciencia del propio pueblo, representando aspiraciones que con independencia de clase, región, orígenes étnicos y otros atributos, hermanan a todos en torno del mismo ideal de identidad nacional."[40]

[38] Vega, Gerardo, idem, p. 46.
[39] Thiago Cintra, José, idem, p. 2. Calvo destaca que este tipo de objetivos incluye las aspiraciones nacionales sobre tres rubros básicos: autodeterminación; integración y prosperidad y ejercicio de la soberanía.
[40] Thiago Cintra, José, op cit, pp. 5-6. Las cursivas son mías.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es notable como esta percepción de que los Objetivos Nacionales Permanentes no son fijados por nadie, y emergen naturalmente de un proceso histórico cultural es más cercana a una concepción organicista del Estado, que a una democrático-liberal del mismo.
Una concepción organicista del Estado da por hecho el natural hermanamiento entre los miembros de una comunidad política, de manera que las aspiraciones de la misma pueden ser prácticamente interpretados, aún sin la necesidad de preguntarle, es decir, aún sin necesidad del debate democrático que implica la construcción de una constitución política y que supone que sea precisamente la propia comunidad la que plasma dichos Objetivos Nacionales Permanentes en la constitución, a través de sus representantes en el órgano legislativo constituyente.

Más adelante, en el apartado correspondiente a la concepción de seguridad nacional en los regímenes autoritarios se abundará en mayor medida sobre esta cuestión.

Los Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales suponen metas de tipo intermedio que, en determinada coyuntura se presentan como necesarias para la conquista o conservación de los Objetivos Nacionales Permanentes.[41] Generalmente suponen intereses del gobierno, quien es propiamente quien los determina, y su alcance temporal es menor.[42]

En la doctrina de seguridad nacional se considera al Estado como agente medular, ya que su razón de ser es la supervivencia nacional, lo que implica la preservación del orden institucional y la garantía a la soberanía y desarrollo socioeconómico.[43]

Seguridad y desarrollo son, en sentido más general, los Objetivos Nacionales Permanentes que orientan la acción del Estado. No se concibe la existencia del uno sin el otro.[44] La consecución de la seguridad y el desarrollo son la meta de la Política Nacional, que Thiago

[41] Thiago Cintra, José, op cit, p. 4.
[42] Thiago Cintra, idem, p. 4. También Vega, op cit, p. 50 y Calvo, Roberto. *La doctrina militar...*, op cit, p. 70.
[43] Calvo, Roberto. *La doctrina militar...*, op cit, p. 68.
[44] Thiago Cintra, ibidem, p. 35. También Medina Lois, "La doctrina de la seguridad nacional", op cit, p. 309.

define como la traducción de los intereses y aspiraciones nacionales en objetivos sistematizados, y el consecuente proceso de su consecución.[45]
Para la consecución de dichos objetivos, permanentes y actuales el gobierno requiere evaluar todas las potencialidades con que cuenta el Estado nación: recursos económicos, políticos, humanos, militares, e incluso psicológicos, que en conjunto forman el concepto que la doctrina denomina Poder Nacional.[46]

La Estrategia Nacional es justamente el proceso de aplicación del Poder Nacional en la consecución de los objetivos establecidos por la Política Nacional, y su finalidad es la eliminación de los obstáculos que se interponen a tales metas.[47]

Los obstáculos son condiciones estructurales o coyunturales, originados en hechos naturales o sociales, que impiden o dificultan la conquista o conservación de los Objetivos

[45]Thiago, ibidem, pp. 34 y 35. En una definición similar, Leonardo Curzio sugiere que la suma de los Objetivos Nacionales Permanentes constituye el proyecto nacional. En tal caso, política nacional y proyecto nacional parecen referirse a ideas semejantes. En la sistematización conceptual que emplea Curzio, los Objetivos Nacionales Permanentes pueden ser clasificados a su vez como objetivos vitales, es decir aquellos de los cuales depende directamente la existencia de la nación y el Estado (intangibilidad del territorio nacional, supervivencia de la población, conservación de la independencia, soberanía y en general, de las instituciones legítimas del Estado). Objetivos de organización del Estado, que son los artículos constitucionales que determinan la estructura del poder público. Objetivos sociales, que son los artículos constitucionales que enmarcan el conjunto de derechos que se otorgan o reconocen a los individuos. Ver Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional en México..." op cit, pp. 14-17.

[46] Tapia Vadés, Jorge A. *El terrorismo del Estado. La doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur.* México, Nueva Imagen, 1980, p. 117; Thiago Cintra, *Seguridad* nacional.., p. 7; Calvo, *La doctrina...*, pp. 70-71. Se puede señalar que tal concepción presenta matices difíciles de ser operativizados en un análisis de pretensiones académicas, pues si bien es objetiva la comparación entre recursos económicos y militares entre Estados diferentes, el resultado de la comparación entre aspectos tales como el carácter y la voluntad bélica innatos de diferentes pueblos, resulta necesariamente subjetivo. Considérese al respecto la definición que proporciona Vega; poder nacional es "...la suma de los recursos morales, intelectuales y materiales disponibles... por un Estado, para proyectarlos hacia la consecución de los niveles de vida, previamente establecidos por el proyecto nacional de un país"., op cit, p. 180. Aquí se hace evidente que, si bien un militar, por experiencia personal, puede realizar ponderaciones generales respecto al carácter del enemigo al cual se enfrenta, generalizaciones que en sí mismas posean un carácter certero para sus intereses bélicos, en el terreno académico difícilmente se puede sustentar objetivamente la superioridad, por ejemplo, de los recursos morales de una nación sobre otra.

[47] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional...* op cit, p. 38.

Nacionales.[48] Existen diferentes tipos de obstáculos, de acuerdo con la clasificación que brinda la doctrina: factores adversos; antagonismos; presiones; presiones dominantes.[49]

Factores adversos son los obstáculos capaces de entorpecer el proyecto nacional, si bien carecen de intencionalidad.[50] Tal sería el caso, por ejemplo, de un desastre natural; de una drástica baja en los precios internacionales de un producto estratégico para la economía nacional; o el rezago tecnológico de un país.

Antagonismos son los factores dotados de la intención de desestabilizar a un país, independientemente de su capacidad real para hacerlo, esto es, de manera deliberada se oponen a la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales.[51] Un ejemplo lo constituirían células aisladas de un grupo subversivo.

Presiones son antagonismos en los cuales, a la voluntad de oponerse a la consecución de los objetivos nacionales se añade la capacidad de oposición. Es una coacción respaldada por su capacidad para afectar los intereses nacionales.[52] Un ejemplo lo podría constituir la vinculación de intereses entre funcionarios públicos de alto nivel y el crimen organizado.

Presión dominante es el antagonismo que, dada su importancia y capacidad de desestabilización, constituye una notable amenaza contra la conquista o conservación de los Objetivos Nacionales Permanentes.[53] En este caso se podría ejemplificar con la amenaza bélica directa de una potencia extranjera; o bien una fuerza subversiva con capacidad de deponer al gobierno legítimo.

---

[48] Idem, p. 37.
[49] Thiago, ibidem, p. 37. Vega retoma la clasificación de Thiago; ver *Seguridad...*, op cit, pp. 101-102.
[50] Curzio, Leonardo. "La seguridad...", op cit, p. 20. Thiago, op cit, p. 37. Vega, op cit, pp. 101-102.
[51] Curzio, op cit, p. 21. Thiago, *Seguridad...*, op cit, p. 37. Vega, op cit, pp. 101-102.
[52] Thiago Cintra, op cit, p. 37 y Vega, idem, pp. 101-102.
[53] Thiago Cintra, idem, p. 37; Vega, *Seguridad...*, pp. 101-102. En las páginas 106-107 Vega vuelve a exponer definiciones de tales conceptos, pero con un enfoque que se refiere sustancialmente a un contexto de conflicto internacional.

En una lógica operativa, la seguridad nacional puede ser dividida en seguridad externa y seguridad interna. La seguridad externa es la garantía, que proporciona el Estado a la nación de la conquista o conservación de los Objetivos Nacionales Permanentes, una vez abatidos los antagonismos o presiones provenientes del extranjero.[54] La defensa externa se encarga de abatir tales obstáculos a través de medidas persuasivas, disuasivas y operativas, estas últimas de carácter militar.[55]

La seguridad interna se refiere a la misma garantía estatal a los Objetivos Nacionales Permanentes, una vez superados los antagonismos y presiones del ámbito interno, de cuyo abatimiento se encarga la defensa interna, igualmente, a través de acciones preventivas, represivas u operativas.[56]

Thiago Cintra diferencia defensa interna, a la cual identifica con la pretensión de garantizar la seguridad interna, de otra categoría que denomina seguridad pública. Según este autor, la seguridad pública es la preservación del orden público contra todo tipo de violaciones, con excepción de aquellos que se encuentran entre los antagonismos y presiones, esto es, que poseen una deliberada intención de desestabilizar el orden institucional.[57] La defensa pública es el conjunto de acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de las leyes a fin de evitar o eliminar actos contrarios al orden público.[58]

No obstante, muchas medidas de seguridad y defensa internas se empatan con medidas propias de la seguridad pública, de manera que es preciso una adecuada coordinación entre ambas.[59] En circunstancias donde las violaciones al orden público y el tipo de medidas para

[54] Thiago Cintra, idem, p. 47.
[55] Idem, pp. 47-51.
[56] Ibidem, pp. 42-44.
[57] Ibidem, p. 42.
[58] Idem, p. 42.
[59] Idem, p. 44.

reprimirlas sean de interés para la seguridad y defensa internas, éstas y la seguridad pública se traslapan.[60]

En este punto se hace evidente la delgada línea sobre la cual transita el concepto de seguridad nacional, debido a la dificultad para consensar la manera en que se habrá de asumir determinado tipo de obstáculos para la consecución de los objetivos nacionales.
Como señala Curzio, si la amenaza a la consecución de los mismos es explícita, como podría ocurrir con una declaración de guerra o la actitud hostil de un gobierno extranjero, el consenso es fácil de obtener. Sin embargo, en otras circunstancias, la percepción sobre los factores que real o potencialmente pueden desestabilizar al Estado nacional se tornan necesariamente subjetivas, de manera que la construcción del consenso es difícil, debido a que diferentes actores guardan divergencias respecto a la jerarquización de los antagonismos, y por consiguiente, a su tratamiento.[61] Esta situación es particularmente cierta cuando se consideran las medidas a adoptar para la salvaguarda de la seguridad interior del Estado nacional.

Según Calvo, al menos en América Latina, parte de la necesidad de revisar el concepto tradicional de defensa nacional y su transformación en uno más amplio de seguridad de la nación se debió al surgimiento de un nuevo tipo de conflicto en el propio interior de los países: la subversión.[62]

Como se ha visto párrafos más arriba, la seguridad interna se alcanza a través de medidas de defensa interna preventivas, represivas u operativas. Estas medidas se caracterizan en lo general, de acuerdo con los siguientes razonamientos de Thiago Cintra.
Las medidas preventivas que procuran la seguridad interior pretenden "...evitar que surja y se amplíe un clima favorable al desarrollo de procesos subversivos."[63]

[60] Ibidem, p. 42.
[61] Curzio, Leonardo. "La seguridad...", op cit, p. 14.
[62] Calvo, Roberto. *La doctrina...*, op cit, p. 68.
[63] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional...* op cit, p. 44.

De acuerdo con este autor, tales medidas se encuentran generalmente inscritas en los planes de desarrollo nacional de los diferentes países, sin embargo, introduce una consideración que abre la puerta a una concepción eminentemente represiva y potencialmente arbitraria, dado su carácter subjetivo:

> "No obstante, en los casos de excesos que pueden poner en riesgo la tranquilidad pública o amenazar la autoridad legal, es posible que en el marco preventivo estén previstas medidas represivas locales y de carácter policiaco: disolución de reuniones prohibidas por acto legal; control de las actividades de elementos sospechosos de subversión; neutralización de pequeños focos de agitación; control de actos iniciales de perturbación del orden público."[64]

A continuación Thiago Cintra define el objetivo de las medidas represivas encaminadas a salvaguardar la seguridad interna: éstas buscan impedir la formación o actuación del grupo subversivo. Tal meta se consigue a través de acciones represivas de carácter político o militar, que sin embargo no son caracterizadas ni ejemplificadas por el autor.[65]

Las medidas operativas suponen la adopción de una lógica militar, donde las premisas puestas en marcha son las siguientes:

> "Una vez identificado el elemento subversivo a ser eliminado, se busca la destrucción del mecanismo subversivo y la neutralización de sus dirigentes."[66]

Sin embargo, estas premisas pueden ser operativizadas en condiciones peculiares que, de facto, no reconocen los tratados internacionales sobre la guerra, de manera que abren paso a

[64] Idem, p. 44.
[65] Ver, ibidem, pp. 44-45.
[66] Idem, p. 45.

acciones arbitrarias que se han denominado genéricamente como guerra sucia.[67] El propio Thiago Cintra observa que:

> "Sin que se acepte una definición jurídica de status bélico, la acción operativa es, sin embargo, típicamente de guerra. La situación de facto impone una aplicación violenta del Poder Nacional, aunque no se le aplique al contendiente el carácter de beligerante."[68]

Thiago Cintra señala que las medidas represivas no se aplican –o al menos no deberían de ser aplicadas– a quienes simplemente divergen de la política y orientación del gobierno, en el ejercicio del derecho de oposición democrática.[69] Sin embargo, la historia muestra que la aplicación de medidas represivas a opositores políticos, restringiendo sus libertades o convirtiéndolos en delincuentes que atentan contra el orden público, no ha sido poco común, al menos en regímenes autoritarios, como se mostrará páginas más adelante.

Tampoco ha sido infrecuente que, en aras de la defensa de la seguridad interna de la nación, se tomen medidas que supongan la existencia de una guerra, que puede incluso ser no reconocida, contra un enemigo al que no se le brinda tal status, y al que consecuentemente, se le puede eliminar en cualquier circunstancia y con cualquier método.

Las salvedades con que operan los criterios de aplicación de las medidas preventivas, represivas y operativas, en pos de la seguridad interna, que señala Thiago Cintra, abren las puertas, aún sin ser el propósito del autor, para la realización de diversas irregularidades en la actuación de los organismos encargados de velar por la seguridad de la nación, irregularidades que se agudizan en regímenes no democráticos.

Ciertamente este autor señala:

---

[67] La guerra sucia fue incluso una parte medular, si bien extraoficialmente, de la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada por las dictaduras sudamericanas. Grosso modo, la guerra sucia suponía la eliminación sistemática de todo opositor considerado de riesgo para los intereses de los gobiernos militares. En el siguiente apartado se abundará sobre tal Doctrina y sus implicaciones.

[68] Ibidem, p. 45.

[69] Idem, p. 45.

> "...los problemas que interesan a la Seguridad Nacional se circunscriben a los antagonismos y presiones, es decir a los obstáculos que verdaderamente dificultan o impiden la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes...sería una generalización inaceptable el intento de situar incidentes menores de la vida de una nación bajo el paraguas de la Seguridad Nacional. Cuando se actúa de esa forma, se argumenta a favor de la expansión del ámbito de acción de la Seguridad Nacional y, en realidad, lo que se consigue es mermar y erosionar sus finalidades. En ese caso, la Seguridad Nacional deja de ser una garantía para la realización de los destinos nacionales y pasa a ser un símbolo de restricciones propio de regímenes autocráticos."[70]

¿Quién determina cuáles son los Objetivos Nacionales Permanentes, la prioridad de los Objetivos Nacionales Actuales, y los antagonismos y presiones que le son contrarios, así como la jerarquización de estos últimos, en un contexto donde la ciudadanía está enajenada de una participación real en la toma de decisiones y donde incluso puede ser incapaz de decidir sobre quiénes habrán de gobernarla?

La concepción y puesta en marcha de la seguridad nacional no es inmune a las características del régimen político en la cual habrá de operar, como se verá a continuación.

[70] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional...* op cit, pp. 53-54.

1.2 La seguridad nacional en los regímenes autoritarios

En este apartado se identifican los rasgos generales que caracterizan a un régimen autoritario, así como la evolución histórica y operativa de los conceptos de dictadura y estado de sitio, como marcos de referencia previos al análisis de los denominados estados de seguridad nacional, implantados en Brasil y Chile, en 1964 y 1973, respectivamente.

El propósito es mostrar cómo las premisas esenciales de un régimen autoritario favorecen la adopción de un esquema de seguridad nacional donde los intereses de gobierno y sociedad, o al menos de un importante segmento de la sociedad, suelen encontrarse divorciados, en condiciones en que el aparato coercitivo del Estado se utiliza fundamentalmente para ejercer violencia contra la sociedad a la cual se encuentra pretendidamente destinado a proteger.

El régimen autoritario

De acuerdo con la definición que ofrece Mario Stoppino, los regímenes denominados autoritarios son aquellos que

> "...privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación de contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto."[1]

Más adelante, el mismo autor observa que la referencia a los regímenes autoritarios es respecto a los regímenes democráticos, de los cuales constituyen sus antagonistas. La

[1] Stoppino, Mario. "Autoritarismo", en *Diccionario de política*. En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). Tomo I, México, Siglo XXI, 1998, p. 125.

contraposición entre unos y otros se refiere a la dirección en que se transmite la autoridad y al grado de autonomía de los subsistemas políticos.

Desde el primer enfoque, correspondiente a la línea de transmisión de la autoridad, los regímenes autoritarios carecen de parlamento y de elecciones populares, o bien las poseen como meras fachadas o ceremoniales, en un contexto donde la voluntad predominante es la del Ejecutivo.[2]

En un régimen autoritario, la autoridad se transmite de manera descendente: la autoridad emana del individuo o conjunto de individuos que se encuentran en el vértice superior de la pirámide del poder, y dentro de ésta, se es más poderoso mientras más cercano se encuentre a dicho vértice, en una relación no paritaria entre los ciudadanos.[3]

Desde la segunda perspectiva, relativa a la autonomía de los subsistemas políticos, los regímenes autoritarios se distinguen por la falta de libertad formal y efectiva de los mismos, situación que Stoppino caracteriza de la siguiente manera:

> "La oposición política es suprimida o invalidada; el pluralismo de los partidos, prohibido o reducido a un simulacro sin incidencia real; la autonomía de los demás grupos políticamente relevantes, destruida o tolerada mientras no perturbe la posición de poder del jefe o de la élite gobernante."[4]

Existen diferentes tipos de organización del régimen político que podrían ser caracterizados como autoritarios, desde los antiguos despotismos hasta dictaduras militares y regímenes contemporáneos de pluralismo limitado. Igualmente, el grado de severidad de un régimen autoritario puede variar notablemente en consideración a otro: un régimen totalitario es, por

[2] Idem, p. 132.
[3] En un contexto donde el poder emana no de la base, sino de la cúspide, la igualdad ante la ley que comúnmente rige en un Estado de Derecho no es sino una fachada tras la cual se encuentra el peso específico de la voluntad que tenga el jefe o líder máximo respecto a determinado individuo.
[4] Ibidem, p. 132.

necesidad, un régimen autoritario, pero no todo régimen autoritario puede ser caracterizado como totalitarismo.[5]

No corresponde a este trabajo analizar las variaciones a tener en cuenta en la sistematización de los diferentes tipos de régimen autoritario.[6] Los rasgos señalados más arriba como propios de los regímenes autoritarios son suficientes para las consideraciones sobre la concepción de la seguridad nacional que suele serles característica.

En ocasiones, se ha hecho referencia a Estados de seguridad nacional, ubicando particularmente con este término a las dictaduras militares-burocráticas de la segunda mitad del siglo XX en América Latina.

El término no parece del todo adecuado, pues difícilmente se puede concebir un Estado nacional sin pretensiones respecto a su propia seguridad, de manera que, desde cierto punto de vista, todos los Estados son Estados de seguridad nacional.

Los Estados que han sido frecuentemente caracterizados como *de seguridad nacional* no son sino Estados con regímenes autoritarios que utilizan ciertamente el criterio de seguridad nacional para conservar el *status quo*, en un contexto donde la "seguridad nacional realmente existente" no es sino la protección a los intereses del grupo en el poder, como se señaló en páginas anteriores.

[5] Totalitarismo supone un régimen cuyos elementos constitutivos son la ideología, el partido único, el dictador y el terror. Implica un grado de penetración y movilización extremas del Estado respecto a la estructura social, donde la acción totalitaria penetra al máximo las células sociales con una acción política permanente, mientras que en los regímenes autoritarios la penetración del Estado respecto a la sociedad es, en general, más limitada. El totalitarismo supone un grado extremo, esto es, una magnificación de las condiciones propias de un régimen autoritario. Ver la definición que de ambas categorías proporciona Stoppino, Mario, en op cit, Tomos I y II, pp 132 y 1586.

[6] Quien se interese en tal cuestión puede remitirse a Linz, Juan. "An authoritarian regime; Spain." En E. Allardt e Y. Littunen (compiladores). *Cleavages, ideologies and party systems*. Helsinki, Westermarck Society, 1964; y del mismo autor, "Totalitarian and authoritarian regimes." En F. I. Greenstein y N. W. (compiladores). *Handbook of political science*. Reading, Addison-Wesley, 1975, vol. III.

En este caso, se apela a un supuesto criterio de seguridad nacional como elemento legitimador del arribo o la permanencia en el poder de un gobierno cuyo principal respaldo no suele provenir de la legitimidad de las urnas; y que nuevamente apela a supuestos criterios de seguridad nacional para reprimir a sus opositores.

Dictadura y Estado de sitio

En este punto conviene definir claramente, desde un punto de vista teórico, qué rasgos caracterizan a las dictaduras a las que se hace referencia, en qué consiste la figura jurídica denominada estado de sitio, y cuál ha sido, en términos generales, la genealogía de ambos a lo largo de la historia.

La dictadura aparece por primera vez en la historia, en la república romana. En Roma, la dictadura supone la instauración extraordinaria de una magistratura dotada de amplios poderes, a fin de encarar una situación de potencial amenaza para la república.[7]

Se pretendía evitar que, en tiempos de peligro, el poder de acción y decisión estuviera limitado por el senado, por el derecho de veto de los tribunos y por la apelación al pueblo.[8] No obstante, la dictadura romana republicana estaba fuertemente regulada por las leyes: el dictador era nombrado por el cónsul a solicitud del senado; su tarea era hacer frente al peligro que en ese momento encarara Roma, y su mandato no podía exceder, en ningún caso, los seis meses de duración.[9]

La figura del dictador romano le constituía como una especie de rey, sin estar obligado a apegarse a las leyes. El dictador podía decidir sin someterse a la deliberación de los demás

[7] Schmitt, Carl. *La dictadura*. Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 33.
[8] Idem, p. 33.
[9] Ibidem, p. 33.

magistrados de la república; podía igualmente decidir sobre la vida o muerte de determinados ciudadanos, pues podía imponer penas con validez jurídica inmediata.[10]

Pero este poder no era ilimitado: en primer lugar, el dictador no podía extender su mandato más allá de lo previsto por la ley; en segundo lugar, el dictador estaba totalmente desprovisto de la capacidad de modificar el ordenamiento del Estado romano: no podía disolver al senado, ni a las demás magistraturas y no podía modificar las leyes, expedir leyes nuevas, ni declarar la guerra por su propio arbitrio. La dictadura romana era una figura constitucional.[11]

De acuerdo con la tipología que adopta Schmitt, la dictadura romana republicana era una dictadura comisarial, esto es, el dictador actuaba como mero comisionado del Estado.[12]
Pero Schmitt enmarca también otro tipo de dictadura, a la cual denomina soberana. Se trata de un tipo de dictadura cuya instauración no depende de mecanismos institucionales, y que en ningún momento se limita a ellos. A diferencia de la anterior, la dictadura soberana no se encuentra restringida en su duración temporal, y puede en todo momento modificar el ordenamiento estatal vigente, sin que ningún poder institucionalizado se lo pueda impedir.[13]

Esta situación es correctamente descrita por Schmitt:

> "La dictadura soberana ve ahora en la ordenación total existente la situación que quiere eliminar mediante su acción. No suspende una Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado en ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera. En consecuencia, no apela a una Constitución existente, sino a una Constitución que va a implantar."[14]

[10] Ibidem, p. 37.
[11] Idem, p. 37.
[12] Ibidem, pp. 33-37.
[13] Idem, pp. 182-183
[14] Idem, pp. 182-183

Algunos autores observan ya rasgos de este tipo de dictadura en las propias de Sila y César, en la misma Roma.[15] El antecedente moderno inmediato, de la dictadura soberana contemporánea, lo ubica Schmitt en las dictaduras populares instauradas tras la revolución francesa. Sin embargo, entre los ejemplos históricos que escoge Schmitt para caracterizar una situación donde la dictadura soberana se haga evidente, el mandato de Cromwell, quien alcanzó el poder tras una revolución en Inglaterra, en el siglo XVII, parece ser suficientemente expresivo:

> "En su gran discurso ante el Parlamento recién nombrado, del 12 de septiembre de 1657, declaró que temía cometer un pecado si devolvía demasiado pronto al Parlamento el poder que había recibido de Dios y que prefería morir cubierto de ignominia a ser rechazado por el Parlamento del protectorado que le había sido otorgado por Dios. El Parlamento le ha ratificado inmediatamente su puesto de Protector y su soberanía, sin que el asentimiento del Parlamento se hubiese convertido, ni siquiera formalmente, en el fundamento jurídico de su soberanía. Porque él podía disolver el Parlamento en cualquier momento, como lo hizo, y la disolución fue todo menos una apelación al pueblo. En la disolución de su tercer Parlamento, en 1658, dijo que Dios había de ser su juez, pero al pueblo no lo mencionó en absoluto...la Constitución de Cromwell...sólo fue una autolimitación de un poder derivado de Dios, realizada voluntariamente por su titular."[16]

En la lógica de la dictadura comisarial, ésta protege una determinada constitución contra alguna amenaza que la encara; el objetivo del dictador es generar una situación que garantice la validez y vigencia de dicha constitución, a través de la anulación de la amenaza que la confronta: pretende retornar a una situación normal a través de una excepción a diversas garantías constitucionales, en un contexto donde dicha excepción está acotada por la propia constitución.

Por el contrario, la dictadura moderna se caracteriza por constituirse como dictadura soberana. Sus principales rasgos son la concentración y el carácter absoluto e intemporal

[15] Schmitt, op cit, pp. 33-35 y Stoppino, Mario, "Dictadura" en Bobbio, Norberto, Incola Mateucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, op cit, pp. 492-493.
[16] Schmitt, op cit, p. 184.

del poder. No está autorizada por preceptos constitucionales y se instaura de facto, y tiene por correlato el trastorno del orden político preexistente. Mientras que la dictadura romana era un órgano excepcional y temporal, previsto por la constitución, la dictadura moderna es una forma de gobierno que aspira a ser permanente.[17]

Muchas de las dictaduras sudamericanas que se sustentaron en la denominada doctrina de seguridad nacional operaron bajo una lógica de estado de sitio. Es por tanto conveniente contar con una perspectiva general del origen y las implicaciones de dicho término.

Estado de sitio implica

> "...el régimen jurídico excepcional al cual una comunidad territorial es sometida temporalmente, en consideración a un estado de peligro para el orden público, por efecto de una previsión de la autoridad estatal que atribuye poderes extraordinarios a la autoridad pública y que sanciona correspondientes restricciones de las libertades de los ciudadanos."[18]

Los antecedentes del estado de sitio los rastrea Schmitt hasta la instauración de la *martial law*, en Inglaterra, hacia 1780. En general, el objetivo de la misma era asegurar el ordenamiento estatal contra la subversión. Pretendía distinguir una situación de hecho, donde tomaban parte las acciones militares, no circunscrita a las realizadas con arreglo al derecho militar y al consejo de guerra. Dicho sin ambages por el propio Schmitt:

> "...el problema propiamente jurídico era cómo explicar jurídicamente las violaciones inevitables e inmediatas causadas por la ingerencia de la autoridad militar en el cuerpo, vida y la propiedad, ya sea de los amotinados mismos o bien de terceros no participantes en el motín..."[19]

La *martial law* aparece entonces como

[17] Stoppino, "Dictadura", op cit, pp. 492-493. Stoppino observa que aún las dictaduras modernas que pretenden presentarse a sí mismas como temporales carecen de un criterio que delimite anticipadamente su duración, por lo cual ésta depende de las vicisitudes históricas.
[18] Baldi, Carlo. "Estado de sitio" en *Diccionario de Política*, op cit, p. 560.
[19] Schmitt, op cit, pp. 222-223.

> "...especie de situación ajurídica, en la que el ejecutivo –es decir, la autoridad militar interventora– puede proceder sin tener en cuenta las barreras legales, conforme lo exija la situación de las cosas, en el interés de la represión del adversario...el derecho de guerra no es en este sentido, derecho ni ley, sino un procedimiento dominado esencialmente por un fin fáctico, en el que la regulación jurídica se limita a precisar los presupuestos bajo los cuales entra en acción..."[20]

Para su puesta en marcha se argumenta que todos los demás poderes estatales, ajenos al militar, se encuentran impotentes y son ineficaces para resolver la situación existente, por lo que es preciso acudir a la única opción institucional del Estado, que es capaz de imponerse: las fuerzas armadas.[21]

La *martial law* no está destinada al campo de batalla, en caso de una conflagración contra el enemigo extranjero; su objeto es el adversario político interno, que en este caso se integra por ciudadanos del propio Estado.[22]

En 1789, la Asamblea Nacional francesa promulgó una *loi-martiale*, que poseía una esencia similar.[23] Sin embargo, las circunstancias prevalecientes favorecieron la introducción de un nuevo elemento: la prolongación temporal de la vigencia del estado impuesto por la *loi martiale*. La situación de continuos amotinamientos dio lugar a la extensión en el tiempo de la *loi-martiale*, la cual sería declarada permanentemente ahí donde la tranquilidad pública estuviera amenazada.[24]

Hasta 1791, en Francia se tenía previsto que la adopción de medidas represivas contra los propios ciudadanos franceses, por parte de los militares, sólo podía tener lugar con la previa solicitud de la aplicación de la fuerza armada, por parte de las autoridades civiles.

[20] Idem, pp. 222-223.
[21] Ibidem, p. 223.
[22] Idem, pp. 228-229.
[23] Idem, p. 223.
[24] Ibidem, p. 233.

Sin embargo, el 26 de julio de ese año se promulgó una ley que preveía que, en determinados casos urgentes, las fuerzas armadas podían intervenir, sin previo requerimiento, para reprimir el robo y el pillaje. Además, en tal situación, las fuerzas armadas no tendrían ninguna responsabilidad por las consecuencias que se derivasen de sus acciones.[25]

En ese mismo año, el 8 de julio, el estado de sitio (*état de siége*) había sido regulado a través de una ley. Pero en este caso, la referencia original que le daba vida era fundamentalmente una cuestión de técnica militar.

En dicha ley se distinguen tres tipos de estado o situaciones imperantes (*états*), en los que puede encontrarse una plaza fortificada: *état de paix*, *état de guerre* y *état de siége* (esto es, estado de paz, estado de guerra y estado de sitio).[26]

En el estado de paz la autoridad militar sólo puede ejercer autoridad frente a las tropas; el orden público es asunto exclusivo de las autoridades civiles.[27]

En el estado de guerra, las autoridades civiles conservan sus facultades para ejercer labores domésticas de policía; no obstante, las autoridades militares pueden requerir a las civiles la adopción de determinadas medidas que afecten el orden y la actividad policial, siempre que tales medidas sean en interés de la seguridad militar de la plaza.

Para tal efecto, las autoridades militares presentan a las civiles la resolución del consejo de guerra, encargado de la seguridad militar de la plaza, y con lo anterior eximen a la autoridad civil de la responsabilidad de las acciones a adoptar.[28]

[25] Ibidem, pp. 233-234.
[26] Idem, pp. 234-235.
[27] Idem, pp. 234-235.
[28] Ibidem, pp. 234-235.

En el caso de estado de sitio, todas las facultades jurídicas de la autoridad civil, encaminadas a mantener el orden interno y a realizar actividades de policía, son otorgadas a los militares. Todas las facultades de las autoridades civiles son ejercidas por el comandante militar, sin necesidad del requerimiento de las autoridades civiles.[29]

De cualquier manera, el estado de sitio al que hasta aquí se hace referencia supone la existencia de una situación objetiva: una plaza que ha sido sitiada, esto es, cuyas comunicaciones con el exterior han sido totalmente cortadas.[30] Su duración no puede prolongarse más allá de lo que dure el sitio militar que le ha dado origen.

Hacia 1797, el estado de sitio comienza a aplicarse con un sentido político subjetivo. Tras el golpe de Estado del 4 de septiembre de ese año, el directorio obtuvo para sí, sin necesidad de recurrir a la Asamblea Legislativa, la facultad para implantar el estado de sitio, según lo considerara necesario.[31]

La nueva lógica que el régimen directorial introdujo, se aprecia con la creación prácticamente simultánea del *état de troubles civils* (estado de intranquilidad). Cuando el directorio apreciaba la situación existente en un cantón o municipalidad como presa de intranquilidad, podía proponer a la Asamblea Legislativa que tal territorialidad fuera declarada en estado de intranquilidad, lo que permitía la adopción de medidas como las descritas a continuación:

> "...los parientes de emigrantes y ex nobles, los familiares de 'ladrones y jefes de banda'...eran hechos responsables de todos los casos de muerte y pillaje y tomados como rehenes. En toda muerte de un patriota se deportaban cuatro rehenes y a los demás se les imponían multas, etc. A los jefes de banda notorios, de los cuales se debían hacer listas, se les hacía comparecer ante

[29] Ibidem, p. 235.
[30] Idem, p. 236.
[31] Idem, p. 238.

> tribunales militares especiales...y podían ser sin más condenados a muerte..."[32]

En 1799, la constitución del 13 de diciembre introdujo un nuevo elemento en el desarrollo del estado de sitio, tal como es concebido hoy en día: de acuerdo con su artículo 92, la suspensión del orden constitucional puede ser declarada para todos los lugares y durante todo el tiempo en que la seguridad del Estado se encuentre amenazada por motines y sublevaciones armadas.[33]

La constitución francesa de 1815 menciona ya explícitamente al estado de sitio como acto jurídico susceptible de ser declarado por motines internos.[34]

En la actualidad, Carlo Baldi reconoce dos tendencias generales con que puede operar el estado de sitio:

> "...una primera tendencia a considerar el e. de sitio predominantemente como institución regulada y limitada según el principio del 'estado de derecho' y a atenuar así su carácter de excepción reconduciendo también los poderes extraordinarios de la autoridad a que da lugar bajo las reglas fundamentales de la organización y de la acción estatal; una segunda tendencia, inspirada en criterios propiamente políticos, a atribuir predominantemente amplios poderes extraordinarios a una autoridad constitucionalmente preordenada, para la conservación de la estabilidad estatal."[35]

De cualquier manera, en ambas tendencias se hace patente que la figura del estado de sitio supone una suspensión de la constitución provocada por una situación excepcional. Tal suspensión es, sin embargo, regulada y controlada por el propio ordenamiento constitucional. Si bien, la constitución deja de operar parcialmente, no contempla su propia demolición por el instrumento que ha creado para preservarse durante situaciones extremas.

[32] Ibidem, pp. 238-239.
[33] Idem, pp. 239-240.
[34] Ibidem, p. 244.
[35] Baldi, op cit, p. 561.

De hecho, el estado de excepción, constitucionalmente regulado, se asemeja en algunos aspectos a la dictadura comisarial descrita por Schmitt, cuyo ejemplo clásico es la propia de la república de Roma. En ambos casos ocurre un crecimiento extraordinario de las facultades del ejecutivo, su emancipación de los controles ordinarios y su expansión por encima de los límites que le son propios en situaciones normales.[36]

Pero el tipo de estado de sitio que operó en los ejemplos que hemos de brindar a continuación es propio de regímenes agudamente autoritarios, conformados como dictaduras soberanas, que alcanzaron el poder a través de golpes de Estado,[37] y que pretendieron utilizar la figura jurídica del estado de sitio para eliminar o controlar a sus opositores políticos.

Una vez realizadas estas consideraciones preliminares, cabe destacar que la apreciación de Jorge Tapia Valdés, ex funcionario del gobierno de Salvador Allende, respecto a los regímenes que han sido denominados como "de seguridad nacional" es acertada:

> "...cualquier estudio de la práctica jurídico-política de los regímenes que se fundan en la DSN [doctrina de seguridad nacional], demuestra que ellos hacen tabla rasa de los principios sustantivos y adjetivos del sistema democrático de gobierno. También abrogan otros principios consustanciales con la institucionalidad democrática, como la prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes penales y, en general, el de protección de los derechos fundamentales del ser humano."[38]

[36] Stoppino, *Diccionario...*, op cit, p. 493.

[37] Por golpe de Estado se entiende "...cambios de gobierno operados violando la constitución legal del estado, generalmente de manera violenta, y por parte de los mismos detentadores del poder político...En la gran mayoría de los casos el g. de estado en nuestros días implica...la incautación, por parte de un grupo de militares o de las fuerzas armadas en su conjunto, de los órganos y las atribuciones del poder político, mediante una acción sorpresiva con cierto margen de seguridad y que, normalmente, reduzca la violencia inherente al acto con el mínimo empleo posible de violencia física." Ver Barbe, Carlos. "Golpe de Estado." En *Diccionario de Política*, op cit, pp. 724-725.

[38] Tapia Valdés, *El terrorismo...*, op cit, p. 170. La obra de Tapia es fundamental para apreciar el modo y la medida en que la doctrina de seguridad nacional justificaron la amplia violación de los derechos humanos de la población de Chile y Brasil, durante los años de las dictaduras militares.

Los Estados de Seguridad Nacional

El carácter autoritario de estos regímenes, no sólo por lo que respecta a su instauración, sino a su práctica, se aprecia en el hecho de que independizan la política del derecho. A diferencia de lo que ocurre en los regímenes democráticos, donde el poder político se limita a través del derecho, en los regímenes autoritarios, la élite gobernante reclama para sí una esfera de discrecionalidad y de ejercicio de poder no responsable ante la comunidad política a la cual dirige.[39]

Esta esfera es, por supuesto, mucho más amplia que la que poseen los gobiernos de cualquier régimen democrático, y los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio del poder pueden alcanzar rasgos absolutos, según el grado de autoritarismo del régimen.

En un contexto de dictadura militar estos rasgos de un régimen autoritario se recrudecen. Y es precisamente en este tipo de regímenes donde el criterio de la búsqueda de la seguridad nacional adquiere sus rasgos más represivos, pues se le suele emplear como elemento de justificación de la toma del poder y de la instauración de un Estado de excepción permanente, donde todo opositor al gobierno es percibido como enemigo de la nación.

El propio origen del concepto de seguridad nacional, que como se ha visto, tuvo lugar en ámbitos castrenses, es particularmente cercano a la lógica general con la que operan las fuerzas armadas: una lógica de estrategia de guerra.[40]

Como se ha observado, el concepto de seguridad nacional abreva de la geopolítica, la cual se ocupa, según Comblin, de las luchas de los centros de poder para dominar el espacio geográfico.[41]

[39] Idem, pp. 170-171.
[40] Calvo, op cit, pp. 26 y 65.
[41] Comblin, op cit, p. 411.

Esta concepción, como se vio anteriormente, se encuadra en el contexto de la guerra total, la que es tal en función de que involucra a toda la población, a todos los Estados y a todas las actividades que dentro de los mismos ocurren, siendo además permanente dado que la conflictividad social e interestatal nunca concluye, de manera que, como señala Piñeyro,

> "No hay periodos pre y posbélicos, sólo varían las formas e intensidades de las acciones de guerra."[42]

La idea de guerra total requiere como correspondiente una idea de estrategia total, que crecientemente identifica a ésta con todas las áreas del ámbito público. La estrategia total proporciona las bases ideológicas para el surgimiento del concepto de seguridad nacional.[43]

La vinculación entre la doctrina de seguridad nacional y una concepción estratégica de guerra total se aprecia fácilmente en las declaraciones del general brasileño Golbery do Couto e Silva, considerado uno de los principales artífices de dicha doctrina en Sudamérica:

> "El instrumento de acción estratégica en esta era de guerras totales, sólo puede ser el que resulte de la integración de todas las fuerzas nacionales, de todos los recursos físicos y humanos de que dispone cada nación, de toda su capacidad espiritual y material, de la totalidad de medios económicos, políticos, psicosociales y militares, en suma, de su poder nacional."[44]

En estas condiciones, se concibe a la supervivencia como finalidad primaria del Estado, lo cual le impone dos objetivos perentorios: la seguridad y el desarrollo.[45]

Sin embargo, en esta lógica, virtualmente todas las actividades internas y externas del Estado se militarizan, incluyendo al propio desarrollo, pues este se concibe como un elemento más de potenciación del poder nacional, que actúa como sustento del triunfo o la

[42] Piñeyro, "Geopolítica y seguridad nacional...", op cit, p. 79.
[43] Comblin, p. 413.
[44] Cavalla Rojas, Antonio. "La 'sorbonne' de Brasil: el general Golbery." En *Geopolítica y seguridad...*, op cit, p. 111.
[45] Medina Lois, Alejandro, (Coronel). "La doctrina de seguridad...", op cit, p. 305.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derrota en la relación geopolítica interestatal.[46] Baste al respecto considerar las declaraciones del general Osiris Villegas:

> "La república, para realizar sus objetivos de seguridad frente a cualquier forma potencial de agresión, necesita desenvolver y canalizar fuerzas creadoras que se conviertan en el prerrequisito de una respuesta adecuada a los desafíos crecientes de un mundo en transformación."[47]

También se militariza la propia concepción de seguridad, dado que se adopta una lógica de guerra total y permanente contra todo aquello que es concebido como enemigo, interna o externamente, del proyecto nacional.[48]

Es notable el hecho de que la doctrina de seguridad nacional más tradicional, anclada en la geopolítica y la estrategia militar, tiene pretensiones totalizantes, es decir, se presenta como una síntesis de todas las ciencias y disciplinas humanas, capaz de proporcionar un programa de acción en todas las áreas de la vida social: se propone dar lineamientos de acción en ámbitos tan diversos como el desarrollo económico y la educación.[49]

Esta condición conduce a mantener dos premisas fundamentales que, en el enfoque autoritario-militarista de la doctrina de seguridad nacional, suponen lo siguiente: una unidad nacional que no consiente conflictividad social interna y la existencia de un Estado que representa los intereses de toda la población; la presencia de un cuerpo conductor del proyecto nacional, que en las dictaduras militares, y según la perspectiva de los cuerpos castrenses con pretensiones políticas, sólo puede estar integrado por las fuerzas armadas.[50]

[46] Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional...", op cit, p. 79 y también Comblin, op cit, p. 414.
[47] Villegas, Osiris (General). "La seguridad nacional y su implicación en la política y estrategia nacional y en las políticas y estrategias sectoriales." En Cavalla Rojas, Antonio. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México, UNAM, 1979, p. 318.
[48] Piñeyro, idem, p. 80.
[49] Comblin, op cit, p. 408.
[50] Piñeyro, Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional...", op cit, p. 80.

En la perspectiva de la doctrina de seguridad nacional de los regímenes autoritarios, la premisa básica es que para conseguir orden y estabilidad se debe eliminar toda división de intereses y de opiniones, es decir, suprimir el pluralismo, dado que este se percibe como conflicto permanente y por tanto, como desorden e inestabilidad sociopolíticos.[51]

Consecuentemente, mientras más autoritario es un régimen en particular, más frecuente es que se busque evitar todo tipo de movilización política o social de la población, de manera que es común la prohibición de los partidos políticos, la disolución o control extremo de las organizaciones sindicales y estudiantiles, y en general, la regulación estricta de las actividades de entidades grupales.[52] Igualmente, es práctica común la imposición de la censura en los medios de comunicación e incluso la eliminación de todos los órganos de difusión contrarios al régimen.[53]

El concepto de Estado que es propio de la tradición del pensamiento geopolítico no coincide con el propio de la tradición liberal-democrática. A decir de Comblin, la geopolítica concibe al Estado como un sujeto dotado de voluntad y finalidades propias, independientes de los que corresponden a las personas individuales.[54]

Para la geopolítica clásica, el Estado es un organismo vivo supraindividual y suprasocial, y las categorías de Estado y nación se perciben como sinónimos. Se considera que las instituciones estatales son políticamente neutras y que la población es socialmente amorfa y carente de conflictos políticos internos.[55]

Según declaraciones del general Augusto Pinochet, quien impartió cátedra de geopolítica en las escuelas de formación militar chilenas, esta disciplina no concibe al Estado como una

[51] Tapia, op cit, pp. 222-223.
[52] Idem, p. 228.
[53] Ibidem, p. 231.
[54] Comblin, p. 411.
[55] Piñeyro, Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional...", op cit, p. 79.

creación legalista, sino como un organismo vivo, que nace, crece y muere, se expande, enferma y envejece.[56]

Pinochet define al Estado en los siguientes términos:

> "Estado es un componente orgánico producido por la conjunción de una parte de la humanidad asentada en una porción de territorio o espacio; además, entre ambos elementos (sangre-suelo) existe un nexo espiritual, la voluntad de constituir Estado o mantenerse bajo la idea de 'Estado'."[57]

Es decir, la geopolítica sustenta una definición del Estado cercana a la propia que es clásica del derecho: Estado es la suma de población territorio y gobierno. Sin embargo, en la concepción de Estado de Pinochet, gobierno equivale a soberanía:

> "Para que el Estado exista es necesario que se complementen tres elementos básicos que hemos señalado: el territorio, la masa humana unida bajo la idea de Estado y su acción soberana."[58]

Para Pinochet, soberanía es

> "...la capacidad para tomar resoluciones de orden nacional o internacional (poder o dominio); lleva también encerrado el concepto de autoridad del Estado para determinar su propia forma..."[59]

Por otra parte, Pinochet considera que

> "El organismo Estado alcanza la mayor importancia entre los grupos sociales por su acción absorbente y dominante, no sólo sobre las sociedades inferiores y de los individuos, sino por su propia personalidad, por sus necesidades, sus ambiciones, sus odios, sus simpatías, sus normas de conducta y su sensibilidad peculiar. Esta creación social se apoya en

[56] Pinochet Ugarte, Augusto (General). *Geopolítica.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 2ª. Edición, 1974, p. 208.
[57] Pinochet Ugarte, Augusto (General). "Elementos constitutivos del Estado." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, op cit, p. 147.
[58] Idem, p. 148.
[59] Ibidem, p. 149.

> divisiones profundas y elementales de la humanidad, basadas esencialmente en los lazos naturales y culturales: raza, pueblo, lengua, religión, etcétera."[60]

De todo lo anterior se desprenden tres consideraciones: la primera, que en esta perspectiva, la distinción entre Estado y gobierno se imbrican, pues en distintas partes de la definición ofrecida por Pinochet, el tercer elemento constitutivo del Estado, según el concepto jurídico clásico, es decir, el gobierno, aparece indistintamente como la voluntad de constituirse en Estado, o bien, como la acción soberana del Estado.

La segunda consideración es que, si la soberanía implica la capacidad del Estado para elegir su propia forma, y el Estado es una construcción orgánica no legalista (no contractual), que naturalmente absorbe a las sociedades inferiores, la soberanía del Estado no es otorgada por nadie sino por sí mismo.

La tercera consideración, conclusión de las anteriores es que si Estado y gobierno son virtualmente la misma cosa, y el Estado se forma naturalmente y no a través del contrato, el gobierno no depende de la voluntad ciudadana, pues el deber de obediencia de la ciudadanía respecto a cualquier gobierno se da por cosa descontada, como deber natural, al tiempo que quien ejerce el gobierno se constituye como soberano, prácticamente en términos hobbesianos.[61]

---

[60] Ibidem, p. 147.

[61] Si se omite el origen contractual del Estado, aceptado por Hobbes, la mecánica con que opera el Estado hobbesiano es muy similar a la que se puede desprender, en este caso, de la concepción de Estado en Pinochet. Para Hobbes el Estado puede ser instituido, cuando se crea a partir del pacto antes mencionado, donde interviene la libre voluntad de los individuos para ceder su voluntad personal para gobernarse a sí mismos, o bien, puede ser adquirido, cuando el ordenamiento se impone a través de la guerra. Sin embargo, a pesar de que Hobbes reconoce como Estado político solamente a aquél que ha sido instituido, esto es, creado a través del contrato social, su modelo de Estado, en los hechos opera como un Estado organicista.
Los hombres pactan entre sí, "*cada uno con cada uno*" que a un cierto hombre o conglomerado de hombres habrá de otorgarse el derecho de representar a la persona de todos los pactantes. No obstante, una vez realizado el pacto, los súbditos del soberano están obligados a considerar como propias las decisiones de aquél, al tiempo en que se encuentran imposibilitados para realizar un nuevo pacto para obedecer a cualquier otro sin la aquiescencia de aquél y para renunciar a la potestad de dicho soberano. Además, "...como el derecho de representar a la persona de todos se otorga a quien todos constituyen en soberano, solamente por pacto de uno a otro, y no del soberano en cada uno de ellos, no puede existir quebrantamiento de pacto por parte del soberano, y en consecuencia ninguno de sus súbditos, fundándose en una infracción, puede ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como observa Comblin, en esta lógica el Estado incluye territorio, población y soberanía, pero la población no posee una voluntad autónoma, sino que conjuntamente con el territorio se constituyen como simples medios del Estado en su búsqueda de incrementar su poder, esto es, son meros factores susceptibles de ser transformados en instrumentos de poder, en el contexto de la guerra total.[62]

La doctrina de seguridad nacional que sustenta este tipo de concepción de Estado no acepta la posibilidad de que la población entre en contradicción alguna con el Estado.[63] De hecho, es evidente la ausencia siquiera de alguna mención sobre una eventual oposición entre los ciudadanos y el Estado.[64] Para la doctrina de seguridad nacional que sustenta esta perspectiva del Estado es imposible pensar a una ciudadanía enfrentada a los posibles excesos de aquél, suposición de la cual se origina la propia teoría liberal.

En el esquema tradicional de la doctrina de seguridad nacional, se suele considerar que la búsqueda de la seguridad del Estado promueve paralelamente la seguridad de la sociedad o de la nación, de manera que ambos términos aparecen imbricados e indisolubles.[65]

---

liberado de su sumisión (p. 143 del *Leviatán*). " En los hechos, la autoridad instituida es inamovible y el pacto es sempiterno. Una vez realizado el pacto, el súbdito pierde cualquier capacidad de control hacia el soberano: "...como cada súbdito es, en virtud de esa institución, autor de todos los actos y juicios del soberano instituido, resulta que cualquier cosa que el soberano haga no puede constituir injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos (p. 145, *Leviatán*)." En este modelo, la disidencia con el soberano adquiere la condición de atentado a la comunidad política, y por tanto, requiere por principio, de ser castigada. Disensión equivale a subversión. La función sustantiva del Estado es dar pie a la concordia que anule el Estado de guerra concomitante al Estado de naturaleza. Esta función se alcanza al anular el conflicto social a través de una homogeneización forzada por una figura soberana. La concepción de la política requiere de ser forzosamente establecida en el terreno de lo estatal, dado que el orden social se genera estrictamente en torno al soberano. El soberano es el centro del orden social, un centro que, sin embargo, se encuentra fuera de la propia estructura regulativa que da forma a dicho orden social. La decisión soberana corresponde al Estado, sea en el ámbito doméstico o en el internacional. Ver Hobbes, Thomas. *Leviatán. O la manera, forma y poder de una república, eclesiástica y civil.* México, FCE, 1980.

[62] Comblin, op cit, p. 411.

[63] Tapia Valdés, *El terrorismo...*, op cit, p.167 .

[64] Comblin, op cit, p. 415.

[65] Rockwell, Richard C. y Richard H. Moss. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana.* México, Siglo XXI, 1990, p. 46.

Sin embargo, otros autores afirman precisamente que, cuando el objetivo primordial de un Estado es su propia salvaguarda puede efectuar acciones que disminuyen la seguridad de los individuos.[66]

Lo anterior se debe a que una concepción orgánica, naturalista del Estado invita a apreciar como patológica cualquier muestra de disensión. Nuevamente, al igual que el Estado hobbesiano, la doctrina de seguridad nacional que sustenta esta perspectiva se traduce no en la resolución del conflicto, dando por hecho su permanencia cambiante; la única vía de solución del conflicto es su supresión, por el medio que sea necesario. Y como conflicto se percibe a toda crítica, disidencia u oposición hacia el gobierno.[67]

Si la política gubernamental es "...el arte de establecer, conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Actuales"[68], y estos conducen a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes, un gobierno que se asume a sí mismo como soberano y como intérprete único de esos mismos Objetivos percibe como enemigo a todo aquél que no concuerda con su propia perspectiva.

El general brasileño Carlos de Meira Mattos señala que la doctrina de seguridad nacional difundida por la Escuela Superior de Guerra de Brasil, considerada la institución donde surgió la sistematización de dicha doctrina en el ámbito latinoamericano, se fundamenta en la fijación de los Objetivos Nacionales Permanentes, de los Objetivos Nacionales Actuales y de la formulación de una política para alcanzarlos.[69]

El problema estriba en que en un régimen autoritario que sustenta una noción orgánica del Estado, el gobierno es concebido como ente autónomo y soberano, con libertad plena para

[66] Idem, pp. 46-47. De hecho, como asienta Rockwell, los teóricos de la *elección racional* han mostrado los conflictos que pueden ocurrir entre el *agente* (Estado) y el *principal* (sociedad), cuando ambos persiguen intereses diferentes.
[67] Tapia Valdés, op cit, p. 222.
[68] Thiago Cintra, op cit, p. 35.
[69] Citado por Calvo, *La doctrina...*, op cit, p. 18. La fuente es De Meira Mattos, Carlos, (General). *Brasil. Geopolítica e destino*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.

la fijación de todo aquello que ha de ser considerado Objetivo Nacional Permanente o Actual, y sin ser directamente responsable de sus decisiones y acciones frente a la población ni a la ciudadanía, cuya participación en las mismas es necesariamente marginal.

Los Objetivos Nacionales, fijados por el gobierno, son percibidos como universales y no susceptibles de ser confrontados con propuestas alternativas provenientes de otros grupos sociales. En consecuencia, y como se ha señalado, toda oposición es percibida como atentatoria a dichos objetivos, como un acto de agresión de un enemigo interno.[70]

La labor de los organismos de seguridad del Estado, particularmente las fuerzas armadas, adquieren entonces el objetivo de rechazar los ataques no sólo de los enemigos externos, sino de aquellos que son juzgados como subversivos para el orden interno, dado que estos pretenden, según este enfoque, destruir la unidad nacional.[71]

Con la justificación de la persecución del supuesto enemigo interno, es común que un régimen de autoritarismo acentuado mantenga un permanente estado de excepción, que bien puede ser ficticio y carente de fundamentos, todo ello en la medida en que esta acción le facilita el control policial de la población y el uso discrecional de la fuerza pública.[72]

En este contexto, la política y el Estado se ubican por encima del derecho, arrogándose una capacidad de acción incontestable. El gobierno incluso puede cubrirse con vestigios de derecho, a través de la asunción de un poder constituyente formal, que sin embargo no cumple las funciones de institucionalizar el poder ni es empleado para dar forma y permanencia a los valores socialmente predominantes, sino para formar una legislación *ad hoc*, que permita hacer frente a cualquier situación, según sea el interés gubernamental.[73]

[70] Tapia Valdés, op cit, pp. 118-119.
[71] Idem, pp. 126-127. Tapia cita la perspectiva que, sobre la función de las fuerzas armadas, tiene Miranda, Sergio. "Las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico chileno." En Barahona Urzúa, Paulo, et al. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Santiago de Chile, Ediciones Portada, 1973.
[72] Tapia Valdés, idem, p. 227.
[73] Tapia Valdés, idem, pp. 214-215 y Calvo, *La Doctrina...*, op cit. pp. 41-42.

Y como señala Tapia, en estas condiciones

> "Estamos frente a la paradoja de un Estado de poderes absolutos, cuya propia dinámica y doctrina hacen imposible que se sujete a normas, capaz de ejercer ilimitada violencia sobre cada uno y todos los individuos y grupos, a voluntad y cuando estime conveniente, y que sin embargo se presenta como subsidiario de la acción de individuos y grupos."[74]

Pues un régimen que, con esta concepción de Estado, pretende adoptar la doctrina de seguridad nacional para salvaguarda de la nación, suele acabar oprimiendo, voluntariamente o no, al factor que constituye su propia razón de ser: su población.

Algunos observadores, en referencia al tipo de Estado y régimen que se ha descrito en los párrafos anteriores, sugieren que el "sistema político" creado para resguardar la seguridad nacional supone una sistemática violación de los derechos humanos. Esta apreciación se remite esencialmente a las características que adopta la institucionalidad adoptada por los regímenes militares fundados con la premisa de proteger la seguridad de la nación.[75]

Es conveniente ejemplificar todo lo expuesto en este apartado con la sucesión de hechos históricos que caracterizaron a las dictaduras brasileña y chilena, a fin de observar en que medida dicha apreciación puede ser o no correcta.

Tanto en Brasil como en Chile, la doctrina de seguridad nacional desarrollada por sus institutos armados cumplió el rol de elemento legitimador con el cual los militares justificaron su toma del poder.[76]

[74] Tapia Valdés, *El terrorismo...*, op cit, pp. 215-216.
[75] Calvo, op cit, p. 41.
[76] Calvo, op cit, p. 75.

La dictadura en Brasil

Como es sabido, en abril de 1964, en cumplimiento de una decisión institucionalmente adoptada, las fuerzas armadas brasileñas derrocaron al gobierno constitucional del presidente Joao Goulart.[77]

En Brasil, el gobierno reconoció que su política estaba inspirada directamente en la doctrina de seguridad nacional que había sido desarrollada en la Escuela Superior de Guerra.[78]

El movimiento golpista brasileño pretendió arrogarse un carácter revolucionario. El Acto Institucional N° 1, del 9 de abril de 1964 estableció los principios rectores del régimen de acuerdo con los siguientes criterios:

> "...1) el movimiento cívico-militar es una auténtica revolución que interpreta los intereses y la voluntad de toda la nación; 2) una de las formas del poder revolucionario es el ejercicio del poder constituyente; y 3) en consecuencia, *la revolución victoriosa está dotada por su propia naturaleza, de poder* constituyente y se legitima a sí misma."[79]

El Acto Institucional N° 2, del 27 de octubre de 1956, otorgó al Presidente de la República la facultad de suspender al Congreso Nacional y de gobernar mediante decreto. Igualmente, en función de la declaración de estado de sitio, las facultades presidenciales se incrementaron y se aumentó la jurisdicción de las cortes militares. El mismo Acto Institucional dispuso la disolución de los partidos políticos, y estableció un mecanismo de elección indirecta para la elección presidencial.[80]

[77] Tapia Valdés, op cit, pp. 191-192.
[78] Comblin, op cit, p. 407. A decir de Comblin, esta doctrina brasileña estuvo fuertemente inspirada en la propia de los Estados Unidos. Como prueba de lo anterior, señala que los fundadores de la citada Escuela Superior de Guerra participaron dentro de la guerra mundial en el V Ejército Norteamericano, cuyas operaciones se realizaron preponderantemente en Italia. Después de la guerra, esos mismos militares brasileños visitaron detenidamente Estados Unidos, según lo aseguraron en su momento los propios generales Juárez Távora, Cordeiro de Farias, Augusto Fragoso y Golbery do Couto e Silva., ver p. 408.
[79] Tapia Valdés, op cit, pp. 192-193.
[80] Idem, pp. 195-196.

El Acto Institucional N° 5, del 13 de diciembre de 1968 determinó la necesidad de combatir la subversión y las ideologías contrarias a la tradición brasileña.[81]

La Enmienda Constitucional N° 1, del 17 de octubre de 1969 determinó que al Consejo de Seguridad Nacional –es decir, al órgano de decisión de los militares golpistas– le correspondía establecer los Objetivos Nacionales Permanentes y las bases de la política nacional.[82]

Un ejemplo del uso discrecional del poder legislativo que se había arrogado el gobierno golpista se evidencia en su trato al Supremo Tribunal Federal, cuyo número de miembros incrementó a 16, y también el de la Corte Federal de Apelaciones, a través del Acto Institucional N° 2. El objeto era en ambos casos romper la mayoría formada por magistrados nombrados durante el gobierno del presidente Goulart, quienes no eran favorables al régimen militar. Según Tapia, una vez que el Ejecutivo consideró alcanzados sus propósitos, dictó el Acto Institucional N° 6, por el cual el número de integrantes del Supremo Tribunal Federal volvió a reducirse a 11.[83]

El 28 de agosto de 1995, el gobierno brasileño envió un proyecto de ley al Congreso que reconoce la responsabilidad del gobierno por la muerte de 136 militantes de izquierda desaparecidos mientras se encontraban detenidos por fuerzas del Estado, durante la dictadura militar que vivió el país en la década de los años 60 y 70.[84]

El 13 de mayo del 2000, el diario argentino "*El Clarín*" dio a conocer una noticia según la cual militares y políticos brasileños temían que numerosos militares fueran sometidos a

[81] Ibidem, p. 197.
[82] Idem, p. 197.
[83] Tapia Valdés, *El terrorismo...*, op cit, pp. 201-202.
[84] Tautz, Carlos. "Una historia que ni siquiera existía." En *Revista del Sur*. Noviembre, 1995. Para otras fuentes, dedicadas a la defensa de los derechos humanos, el número oficial de desaparecidos es de 144; ver la página web http://www.derechos.org/koaga/xi/2/meirelles.html.

juicio por la desaparición de 400 personas durante la dictadura que gobernó al país de 1964 a 1985.[85]

Según la misma fuente, el diputado federal Gilmar Miranda, del estado de Minas Gerais, quien participó de la comisión creada en 1995 para indemnizar a las familias de las víctimas de la represión en Brasil hasta 1979, en Brasil, desaparecieron oficialmente ciento ochenta personas, pero si se suman las que fueron declaradas muertas oficialmente, la cifra asciende a cuatrocientas.

La dictadura en Chile

El 11 de septiembre de 1973 un golpe de Estado encabezado por las fuerzas armadas, depone al presidente Salvador Allende, en Chile. En el caso chileno, que ha de ser analizado con mayor detalle, los militares alcanzaron el poder por un golpe de Estado, sin contar con la anuencia reconocida de la ciudadanía, si bien en todo momento aseguraron representar el interés nacional. La justificación de las fuerzas armadas chilenas fue que

> "Sería una traición a la naturaleza de la función de las fuerzas armadas, que ellas fueran utilizadas para poner en práctica políticas o acciones ilegales, contrarias a la mayoría de la ciudadanía, o ayudar a un gobierno que no se preocupara adecuadamente por el patrimonio de la nación o por las posibilidades de mejorarlo."[86]

De hecho, el onceavo "considerando" del Bando n° 5 dictado por la Junta de Gobierno el 12 de septiembre de 1973 justificó el golpe en los siguientes términos:

[85] En http://www.clarin.com/diario/2000-05-13/i-04801.htm.
[86] Barahona Urzúa, Paulo. "Economía y seguridad nacional." En Barahona Urzúa, Paulo, et al. *Fuerzas armadas y* ..., op cit,

> "...la sobrevivencia de nuestro Estado independiente está amenazada y el mantenimiento del Gobierno es inconveniente para los altos intereses de la República y su Estado Soberano."[87]

El decreto-ley del 11 de septiembre de 1973 desconoció de facto a la constitución:

> "...*la Constitución y las leyes serán respetadas en la medida en que* la presente situación del país lo permita, a fin de cumplir mejor los postulados que la Junta se ha propuesto."[88]

La concepción de seguridad nacional de la junta militar chilena, ejemplo arquetípico de un régimen autoritario se hace patente con las diversas acciones que emprendió, a través de decretos-leyes, teniendo siempre por justificación precisamente la protección de la seguridad nacional.

El decreto-ley N° 1, del 11 de septiembre de 1973 dictó el acto constitutivo de la Junta de Gobierno, que como ya se ha visto, justificó el golpe por motivos de seguridad nacional; el N° 5, del 12 de septiembre de 1973 declaró el estado de guerra dentro del país; el N° 12, del 19 de septiembre de 1973 disolvió el Congreso Nacional y el N° 25, del día 24 del mismo mes, el cual disolvió la Central Única de Trabajadores.

El decreto-ley N° 77, del 13 de octubre de 1973 declaró ilegales a todos los partidos políticos de izquierda; el N° 78, del 17 de octubre de 1973 prohibió el desarrollo de actividades a todos los demás partidos políticos; el N° 81, del 6 de noviembre de 1973 atribuyó el ejercicio de los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo, detentados por la Junta de Gobierno; el N° 427, de 1974, complementario del anterior; el N° 640, del 10 de septiembre de 1974, que cambió el estado de guerra interna por el estado de sitio; y el N°

[87] "Considerando" N°11 del Bando N° 5 dictado por la Junta de Gobierno el 12 de septiembre de 1973. *Libro blanco del cambio de gobierno en Chile*. Santiago, Secretaría General de Gobierno. Editorial Lord Cochrane. 3a. edición, 1974, p. 248.
[88] Citado en Tapia Valdés, op cit, p. 204.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

788, del 4 de diciembre de 1974, que versa sobre el alcance y modo del ejercicio del poder constituyente por parte de la Junta de Gobierno.[89]

La Declaración de Principios del gobierno de Chile, decretada en marzo de 1974 utiliza frecuentemente términos propios de la doctrina brasileña de la seguridad nacional. De hecho, en diciembre de 1975, la Junta Militar definió con carácter de obligatorios los "Objetivos Nacionales de Chile", que combinaron metas de la política de seguridad nacional con otras de carácter general, que en conjunto complementaban a la mencionada Declaración de Principios.[90]

En 1974, la Junta de Gobierno asumió conjuntamente los Poderes Constituyente, Ejecutivo y Legislativo:

> "La junta de Gobierno compuesta por los comandantes en jefe del ejército, la armada y la fuerza aérea y por el director general de carabineros ha asumido los poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo."[91]

El uso *ad hoc* del poder de legislar, que caracterizó a la Junta Militar chilena se hace patente con su siguiente declaración, contenida en un decreto-ley que aclaraba los alcances de su poder constituyente:

> "...debe entenderse que cada vez que la Junta de Gobierno ha dictado un decreto-ley cuyos términos no coinciden con algunas disposiciones de la Constitución Política del Estado, ha ejercido poder constituyente modificando en lo que sea pertinente, en forma expresa o tácita, total o parcial, el respectivo precepto constitucional."[92]

[89] Citado en Tapia Valdés, Jorge A. *El terrorismo...*, op cit, Tapia extrae la información de Contraloría General de la República. *Recopilación de Decretos Leyes*. Tomos 61, 62 y 63, Santiago, 1974.
[90] Tapia Valdés, op cit, p. 132.
[91] Decreto-ley N° 527, "Estatuto Jurídico de la Junta", 26 de junio de 1974.
[92] Citado en Tapia Valdés, op cit, p. 205.

Es obvio que el marco institucional que proporciona el derecho, en este contexto, es necesariamente endeble, pues la población no está en condiciones de determinar cuándo algún precepto legal ha perdido tácitamente vigencia.[93]

Por lo que se refiere a la Corte Suprema, ésta aceptó prontamente las nuevas condiciones, incluyendo la privación de facultades que la legislación chilena le confería. Destaca el hecho de que se auto negó competencia en aspectos jurídicos de importancia para la protección de los derechos humanos, tales como el recurso de *habeas corpus*.[94]

En estos casos se hace evidente la preocupación el gobierno por extender su margen de influencia y control avasallando los intereses ciudadanos a los cuales asegura defender. Huelga decir que no existe así posibilidad de rendición de cuentas alguna, de los gobernantes hacia los gobernados, y que, desde luego, no existe la posibilidad de considerar ningún acto gubernamental como ilegal, pues para su convalidación basta la misma voluntad del órgano que lo realizó.[95]

La vinculación entre la concepción de seguridad nacional cercana a la geopolítica clásica, que enseñaba el general Pinochet se hace evidente con sus propias palabras:

> "Antiguamente se pensaba que los militares estaban destinados a permanecer en la esfera militar. Ahora, gracias a Dios, tenemos las Academias, que preparan a los miembros de las fuerzas armadas para analizar, planear, ordenar, estudiar. Nunca pensé que iba a ser el líder del país; pero en la Academia de Guerra enseñé la ciencia de la Geopolítica, una ciencia en la que uno estudia el país y aprendí lo que era bueno y lo que era malo para él. Muchas medidas que hemos aplicado ahora son medidas que habíamos analizado muchos años antes."[96]

[93] Viera-Gallo, A. "Tiranía y Derecho." En *Chile-América. Centro de Estudios y documentación*. Roma, N° 6, enero de 1975, pp. 15 y siguientes.
[94] Tapia Valdés, op cit, p. 213.
[95] Tapia Valdés, idem, pp. 212-213 y 217.
[96] Revista *Ercilla*. Santiago, Edición No. 2090, p. 9.

De manera que la institución encargada de desarrollar la concepción de seguridad nacional fue el punto de partida de la sublevación militar, como aprecian Rojas y Viera-Gallo.[97] Se aprecia también que el razonamiento de Pinochet muestra una apelación a la legitimidad a través de la vía del conocimiento: la dictadura de la tecnocracia militar legitimada en su conocimiento del país y de las opciones que le son convenientes para el alcance de sus objetivos, que por lo demás, han sido definidos por esa misma élite.

La militarización de los más diversos ámbitos se aprecia en el hecho de que la propia doctrina de seguridad nacional era enseñada en los niveles básico, medio y superior del sistema educativo chileno. Los programas del Ministerio de Educación planteaban como tema central al Estado y a la guerra; al primero se le concebía como ente central, cuya supervivencia se debía salvaguardar a todo coste; y a la guerra se le consideraba como el medio inevitable para preservar el Estado.[98]

En el plan correspondiente al nivel universitario se hace énfasis especial en las "amenazas a la integridad del Estado" de orden interno: subversión, desviaciones políticas, y se considera a la agresión política o ideológica como inmediatamente inferior en gravedad a la agresión externa.[99]

Con lo anterior se muestra lo acertado del comentario de Comblin, sobre el tipo de sociedad que prohíja un régimen autoritario sustentado en la doctrina de seguridad nacional:

> "...la sociedad entera se somete a la lógica implacable de la estrategia militar, cuyo principio de interpretación se supone extensible a la totalidad de la realidad humana: es la sociedad transformada en un campo militar y sometida a los cuadros rígidos del cuartel: una sociedad acuartelada."[100]

[97] Rojas, Jaime y José Antonio Viera-Gallo. "La doctrina de la seguridad nacional y la militarización de la política en América Latina." En *Chile-América. Centro de Estudios y documentación*. Roma, N° 28, 29 y 30. Febrero-abril de 1977, pp. 41-50.
[98] Tapia Valdés, op cit, pp. 133-134.
[99] Idem, p. 134.
[100] Comblin, op cit, p. 424.

De hecho, es notable la continuación de las medidas de excepción, aún en la ausencia de un oponente real que eventualmente las hubiera justificado: hasta 1980 se había mantenido al país, durante un año, en "estado e guerra"; por dos años más, en "estado de sitio"; y el tiempo restante, en "estado de conmoción interior". Se prolongó también el toque de queda, aún sin la presencia de acciones guerrilleras o terroristas que justificaran tales medidas.[101]

Una carta enviada por connotados abogados chilenos a los ministros de Relaciones Exteriores concurrentes a la VI Asamblea General de la OEA, en 1976, denunció la violación de derechos humanos en ese país y definió las principales características de la nueva institucionalidad, impuesta por la Junta Militar, de acuerdo con los siguientes rasgos:

> - "Estado de sitio como situación permanente...
> - La conversión de los servicios de inteligencia en policía secreta...con el fin de resguardar la seguridad nacional y el desarrollo del país.
> - Consecuencias inmediatas de dicha institucionalidad: tiempo de detención indefinido y arbitrario; incomunicación ilegítima y sin duración preestablecida de los detenidos; interrogatorio extrajudicial, inconstitucional y a base de coacción; existencia de lugares clandestinos de reclusión; 'institucionalización' de la tortura; desaparecimientos sistemáticos, etc."[102]

La Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, en 1976, publicó un informe donde daba cuenta de la desaparición de 383 personas, y donde aseguraba también haber denunciado ante el poder judicial dichas desapariciones.[103]

En 2000, una organización no gubernamental chilena publicó una página web con los nombres, y frecuentemente con los antecedentes de los casos respectivos, de 1198 detenidos-desaparecidos, durante el gobierno de Pinochet.[104]

---

[101] Tapia Valdés, op cit, p. 135.
[102] Calvo, *la doctrina...*, op cit, pp. 42-43.
[103] "Informe sobre 383 casos de personas desaparecidas" en *Solidaridad* (órgano de difusión de la Vicaría de la Solidaridad), N° 4, octubre de 1976.
[104] http://freespace.virgin.net/nicole.drouilly/list.htm.

La mayor parte de las desapariciones de ciudadanos chilenos, durante el periodo que comprende de 1973 a 1990 son adjudicadas al Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) o a su sucesora, la Central Nacional de Informaciones (CNI).

La DINA fue creada el 14 de junio de 1974, a través del decreto-ley N° 521.[105] Se le consagró como entidad autónoma con recursos propios y dependiente de la Junta.

El Decreto le asignó funciones amplias de

> "reunir toda la información a nivel nacional proveniente de los distintos campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formulación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuren el resguardo de la Seguridad Nacional y el desarrollo del país".[106]

Además, tres artículos secretos del Decreto, N° 9, 10 y 11, le otorgaban las siguientes prerrogativas adicionales a la DINA:

- coordinar todos los servicios de inteligencia
- le confería facultades ejecutivas, o sea, de actuar en allanamientos y detenciones
- le establecía su estructura interna, validando de hecho las acciones emprendidas por la DINA en los meses anteriores a su existencia legal, y afirmando que sería la continuadora legal de "la comisión denominada DINA, organizada en noviembre de 1973" en ese entonces relacionada con el Servicio Nacional de Detenidos.[107]

[105] Calvo, *La doctrina...*, op cit, p. 43, nota de pié de página n° 92; ver también la página web http://www.derechoschile.com/espanol/agencias.htm#dina
[106] Ver página web, idem.
[107] Idem.

Entre 1974 y 1977 la DINA se encargó de la represión y eliminación de individuos considerados como enemigos del Estado, de acuerdo con la concepción de seguridad nacional que se ha detallado más arriba.

Diversos testimonios, incluidos los de personas que fueron recluidas en dichos centros, dan cuenta de la existencia de centros secretos de detención e interrogación, donde la práctica de la tortura y la privación de la libertad por tiempo indefinido eran prácticas constantes, todos ellos, a cargo de la DINA: Cuatro Alamos, Londres 38, José Domingo Cañas, "La Venda Sexy", y Villa Grimaldi. Respecto a esta última, el propio Presidente de la Corte Suprema, José María Eyzaguirre, constató la presencia de detenidos.[108]

De acuerdo con esta misma fuente, la organización inicial de la DINA era la siguiente:

- ➔ La Brigada de Inteligencia Ciudadana, que desempeñaba una función de inteligencia política.
- ➔ Las Brigadas de Arresto e Interrogación.
- ➔ La Brigada de Inteligencia Metropolitana, que custodiaba las más importantes cárceles secretas, como Cuatro Alamos y Villa Grimaldi.

Posteriormente, la estructura interna se fue multiplicó en agrupaciones, unidades, brigadas, cuarteles y departamentos. Los departamentos habrían sido los de: gobierno interior, contrainteligencia, económica y de operaciones sicológicas para producir su propaganda y contrarrestar la adversa.[109]

[108] Idem.
[109] Idem.

El 13 de agosto de 1977, la DINA fue disuelta por el decreto-ley 1876.[110] En esa misma fecha, por el decreto-ley 1878, se creó la Central Nacional de Informaciones (CNI), que habría de sustituir a la primera.

El decreto-ley mencionado facultaba a la CNI para

> "reunir y procesar toda la información a nivel nacional, provenientes de los diferentes campos de acción, que el Supremo Gobierno requiera para la formulación de políticas, planes y programas... (y) ... la adopción de medidas necesarias de resguardo de la seguridad nacional y el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y mantención de la institucionalidad establecida."[111]

Ese mismo decreto –ley estableció que el director de la CNI podía, para el cumplimiento de sus funciones, requerir información de

> "...cualquier servicio del Estado, municipalidades, personas jurídicas creadas por ley o de las empresas o sociedades en que el Estado o sus empresas tengan aportes de capital, representación o participación."[112]

Formalmente, la CNI sólo estaba facultada para realizar detenciones con la previa orden judicial, sin embargo, se valió frecuentemente del artículo primero del decreto-ley 1009, que facultaba para realizar detenciones, a modo "preventivo" en estados de sitio o emergencia. De manera que numerosas personas fueron detenidas y trasladadas a centros de reclusión clandestinos, donde normalmente eran torturados.[113]

La CNI contaba con la siguiente estructura:

[110] Esta fuente destaca como causa de su desaparición las presiones internacionales derivadas del asesinato de Orlando Letelier y su asistente norteamericana en Washington D.C., cometido por agentes de la DINA. Ver idem.
[111] Idem
[112] Ibidem.
[113] Ibidem.

Estructura General de la CNI (Central Nacional de Informaciones)[114]				
A - Dirección Nacional				
B - Vice Dirección Nacional				
C- División de Inteligencia Metropolitana	**D - Agencia de inteligencia exterior**	**E - División de Informática**	**F - División de Ingeniería**	**G - División de Seguridad**
H - Escuela Nacional de Inteligencia	**I - División Logística**	**J - División Administrativa**	**K - División Psicopolítica**	

La CNI fue disuelta por la ley 18.943 el 22 de febrero de 1990, días antes del traspaso del mando militar al gobierno democrático de la Concertación.[115]

Los ejemplos de Brasil y Chile confirman los razonamientos generales antes expuestos, relativos a la lógica con que opera la concepción de seguridad nacional tradicional en un régimen autoritario, particularmente exacerbada cuando dicho régimen se constituye como una dictadura militar.

Las arbitrariedades cometidas por los organismos encargados de preservar la seguridad nacional: las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia, no pueden ser comprendidos sin atender a la lógica general en que operaban los regímenes que les dieron vida, esto es, su concepción del origen de la legitimidad del Estado y el papel que éste desempeña ante la sociedad.

La concepción que de su propio papel poseen los gobernantes de un régimen autoritario, en relación con su sociedad, conduce a una concepción de seguridad nacional similar a la que ha sido descrita, si bien su intensidad puede variar, dependiendo del grado de autoritarismo que caracterice al régimen.

[114] Ver página web http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/int/index.html.
[115] En http://www.derechoschile.com/espanol/agencias.

Pero en todo momento en que un gobierno se asuma con la facultad incontestable de interpretar la voluntad popular, de acuerdo con sus propios criterios y sin permitir el debate público sobre sus decisiones, sin ser permeable a la opinión pública y sin someterse a la convalidación pública, por lo que respecta a su acceso o permanencia en el poder, la seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad podrán fácilmente divorciarse.

En estas condiciones la seguridad nacional será sinónimo de la seguridad del Estado, en un contexto de política de fuerza, donde el propio régimen con que opera el Estado no es producto de la voluntad ciudadana.

Por supuesto, no es posible dejar de mencionar que, en gran parte, las condiciones para la implantación de tales regímenes se vieron favorecidas por circunstancias internacionales, entre las que destaca el apoyo que el gobierno estadounidense brindó a las fuerzas armadas de los países sudamericanos, con el objeto de que éstas frenaran cualquier movimiento socialista en sus respectivos Estados, todo ello, en función de los intereses de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.[116]

Considérense las siguientes palabras de Robert S. Mc Namara, secretario de Defensa estadounidense en 1962:

> "Probablemente el mayor rendimiento de nuestras inversiones de ayuda militar proviene del adiestramiento de oficiales seleccionados y especialistas clave en nuestras escuelas militares y sus centros de adiestramiento en Estados Unidos y ultramar...Son los líderes del futuro, los hombres que dispondrán de pericia y la impartirán a sus fuerzas armadas. No es necesario que me detenga a explicar el valor que tiene el disponer en cargos de dirección de hombres con un conocimiento de primera mano de cómo los norteamericanos actúan y piensan. Para nosotros no tiene precio hacernos amigos de esos hombres...Tenemos un largo camino que recorrer para crear e instrumentar las contramedidas efectivas a la guerra revolucionaria."[117]

[116] Piñeyro Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional...", op cit, pp. 80-81.
[117] Citado en D'Andrea Mohr, José Luis. *Memoria debida*. Buenos Aires, Colihue. 1999, p. 39.

Independientemente de los intereses transfronterizos de carácter imperial que poseen diversas potencias cuyo régimen político se apega a la democracia representativa, es posible apreciar que, en general, un sistema democrático impone una relación menos arbitraria entre gobernantes y gobernados.

Consecuentemente, los organismos públicos encargados de la seguridad nacional cuentan con un papel más acotado y menos discrecional, al menos por lo que se refiere a su relación con los ciudadanos de su propio país.

En qué consiste la lógica con que opera la seguridad nacional en un régimen que se estructura de acuerdo con los principios y mecanismos propios de la democracia representativa, es el tema que se analizará a continuación.

1.3 La seguridad nacional en los regímenes democráticos

En las páginas siguientes se analizan las características generales de un régimen democrático y la forma en que sus premisas interactúan – y a veces chocan – con aquéllas propias de la seguridad nacional y de organizaciones fundamentales para su resguardo, como son los servicios de inteligencia. Asimismo, se analizan las reformas institucionales en materia de seguridad nacional, adoptadas por dos países, Sudáfrica y Chile, en el contexto de la transición democrática.

Se pretende mostrar así cómo el binomio seguridad nacional–democracia exige, al menos para la supervivencia de ésta última, de garantías y contenciones institucionales que permitan la salvaguarda de los valores democráticos, con el menor detrimento posible para la protección efectiva de los intereses y objetivos del Estado nacional.

Régimen democrático

En páginas anteriores fue posible apreciar el vínculo lógico que existe entre la teoría de la razón de Estado y la cosmovisión en la que opera generalmente la doctrina de seguridad nacional más conservadora.

Se pudo apreciar también como dicha doctrina de seguridad nacional cuenta con raíces disciplinarias y con elementos conceptuales que, eventualmente, permiten una relativamente fácil adaptación a esquemas políticos autoritarios.

El núcleo del problema lo constituye, como seguramente se ha advertido ya, la concepción que prive en un Estado en particular, sobre la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, sobre la definición de la responsabilidad y los deberes que se deben unos a otros.

En este punto, aún la propia concepción realista y pragmática de la política, que se puede apreciar en la teoría de la razón de Estado, y que generalmente ha favorecido que se le identifique comúnmente como partidaria del autoritarismo, encuentra una importante autolimitación, también por motivos pragmáticos.

Meinecke asegura que los orígenes de la razón de Estado se remiten a dos fuentes: la personal conducción del poder de los gobernantes y la necesidad de la gente, que se somete a un gobierno porque recibe determinada compensación a cambio.[1]

Aunque Meinecke considera que la esencia del poder es mandar ciegamente, la ceguera e irregularidad del poder son generalmente una ocurrencia excepcional, pues el poder sin límites acaba por destruirse a sí mismo. De acuerdo con Meinecke, el poder requiere autoconstreñirse para su supervivencia.[2] De manera que para la preservación del poder, aún los propios teóricos de la razón de Estado prescriben su sujeción a límites estables.

En general, la democracia contemporánea supone la limitación y regularización del poder.

Pero ante todo, para analizar las características que deberían estar presentes en la articulación de la seguridad nacional en un régimen democrático, es preciso definir previamente qué es lo que de modo general se está entendiendo por democracia y cuáles son sus principales características.

Por otra parte, cuando se pretende analizar los fundamentos teóricos de la democracia se ingresa inmediatamente en un punto polémico, ya que no existe una teoría unificada de la

[1] "Its origin can be traced back to two sources: firstly, to the personal power-drive of the rulers, and secondly to the need of the subject people, which allows itself to be governed because it receives some compensation in return...". Ver Meinecke, Friederich. *Machiavellism.The doctrine of Raison D'État and its place in modern history.* New York, Frederick A. Praeger, Inc. Publishers, 1965, p. 9.

[2] "...although it is in the essence of power to rule blindly, yet nevertheless the blind and unregulated rule of power in real life is a very exceptional occurrence. Power which gushes out blindly will end by destroying itself; it must follow certain purposive rules and standards, in order to preserve itself and grow." Ver Meinecke , idem, p. 10.

democracia, sino teorías de la misma. No es, en esencia, la misma concepción de la democracia la que se encuentra en la reflexión de Schumpeter (procedimental) que la que se aprecia en la propia de Dahl (institucional).[3]

Las diversas teorías de la democracia contrastan, en su concepción moderna, desde una construcción ideal, sustentada en principios filosóficos,[4] hasta percepciones empíricas de un racionalismo virtualmente ajeno a cualquier valor ideal.[5]

Mientras que la primera perspectiva se encarga de construir el concepto de democracia como un fin en sí mismo, que implica el arribo a una situación óptima de libertad e igualdad entre los individuos, incomparable con la que generan todas las demás formas de gobierno, la segunda pretende hacer énfasis en el aspecto objetivo de la democracia, entendiéndolo como un conjunto de instituciones y procedimientos que permiten el arribo a acuerdos públicos de la mayoría de los individuos.

Desde luego que estas apreciaciones son inacabadas y aproximadas. La filosofía política, en sus elucubraciones sobre la democracia, ha dado lugar, por ejemplo, a la concepción garantista del Estado democrático.

La protección a los derechos del ciudadano, independientemente de las concepciones valorativas que pueda implicar, supone un conjunto de premisas mínimas sin el cual ningún procedimiento de construcción de decisiones públicas puede ser objetivamente considerado democrático, en la medida en que constituye un prerrequisito indispensable para la expresión no coaccionada de las preferencias.

[3] Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid. Alianza Editorial. 1989. Tomo I. Capítulo I.
[4] Como es el caso de *El contrato social* de Rousseau, por ejemplo.
[5] Ver a Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper and Brothers Publishers, 1947.

Por otra parte, la construcción teórica y empírica del concepto de democracia, propia de la ciencia política, no obsta para que se continúe considerando a la democracia como el gobierno con mayor potencial de aceptación por parte de la población, en la medida en que *garantiza la expresión de las preferencias y es el único que permite la sustitución de* gobernantes, por voluntad de los ciudadanos, sin choques violentos.

Es así como se aprecia que algunos puntos de las perspectivas filosóficas de la democracia, llegan a constituirse en elementos pragmáticos necesarios para la identificación de un régimen democrático en términos empíricos, al tiempo que los ideales valorativos permean las teorías objetivas de la democracia.

No existe pues, una concepción filosófica de la democracia carente de cualquier significación práctica, así como no existe tampoco una construcción teórico-empírica de la democracia que soslaye absolutamente un contenido valorativo.[6]

Hecha esta aclaración, es oportuno iniciar la comparación e identificación de afinidades teóricas entre diversos autores que han dedicado su esfuerzo a la explicación y conceptualización teórico empírica de la democracia, desde la ciencia política.

La perspectiva politológica de la democracia ha sido abordada fundamentalmente a partir de dos enfoques generales: instituciones o procedimientos. Cabe destacar que ambas no son excluyentes, sino que estudian el fenómeno democrático haciendo énfasis bien en las repercusiones de ciertos ordenamientos institucionales, en la construcción de decisiones *públicas, bien en las repercusiones de determinadas interacciones entre los diversos actores* políticos en dichas decisiones.

[6] Ver Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia,* op cit.

Ambas percepciones privilegian diferentes supuestos, es decir la preeminencia del factor institucional o del factor procedimental para la construcción de decisiones democráticas, o bien, en la transición o consolidación de la democracia.

El enfoque institucional, como se ha dicho, privilegia el estudio de la influencia de las instituciones políticas en la democracia representativa.

Tal enfoque hace énfasis en la suposición de que son las instituciones, por encima de las relaciones entre individuos particulares, las que estructuran y determinan la democracia.

Es necesario señalar que en éstas páginas, por democracia se atiende a la forma representativa liberal, y que el enfoque que de ella se presenta es propio de la perspectiva institucionalista del estudio de la democracia, de acuerdo con las consideraciones expuestas más arriba.

Hacer referencia a la democracia representativa remite necesariamente a los fundamentos del contractualismo liberal, cuya teoría supone que los ciudadanos ceden parcialmente su voluntad individual para construir un entramado legal que brinde un marco de solución institucionalizada a las disputas entre los hombres: esto es el Estado.

Si bien el Estado liberal no significó históricamente una inmediata extensión hacia el Estado democrático, es difícil negar que, en su justa dimensión, las premisas del Estado liberal, al ser susceptibles de ser aplicadas en sus fundamentos a la generalidad de los individuos, contenían la semilla del Estado democrático representativo tal y como lo conocemos hoy en día.

El principio liberal de la democracia representativa parte de la igualdad de los ciudadanos frente al Estado que ellos mismos han creado por voluntad. El Estado es la suma de las fracciones de voluntad que han cedido por igual los ciudadanos, de manera que, para que el

Estado funcione, cada uno de los ciudadanos en lo individual, ha de recibir un trato igual por parte del Estado.

El liberalismo surge como una corriente de pensamiento contraria al ejercicio arbitrario del poder. El Estado liberal es la respuesta histórica a una situación de hecho donde los gobernantes ejercían el poder despóticamente, sin la fijación previa de un límite de ese poder respecto a sus gobernados.

Tanto en Locke como en Rousseau, el Estado liberal tiene por premisa ser el instrumento que garantiza los intereses generales de los ciudadanos, entre los que se encuentran, de manera destacada, su seguridad y supervivencia. Los ciudadanos ceden parte de su soberanía individual al Estado a fin de que éste les brinde garantías para la conservación de su vida y bienes materiales.

En tal lógica, el Estado nunca puede ir en contra de los intereses generales de los ciudadanos. El Estado liberal reconoce la soberanía original de los ciudadanos, misma que se ve limitada por el ordenamiento legal propio del Estado, sólo en la medida en que así conviene para la preservación de los intereses de dichos ciudadanos.

El Estado liberal requiere, por tanto, no sólo del poder de hecho, sino del poder de derecho, que es el origen de su legitimidad. En el Estado liberal, la legalidad que estructura al Estado es legítima en tanto producto de la voluntad ciudadana.[7]

Esto supone una noción *iusnaturalista* del derecho, donde la ley reconoce los derechos inherentes del individuo, y como tal los consagra, a diferencia de la perspectiva positivista del derecho, donde la ley es tal sólo por el hecho de que es susceptible de hacerse efectiva.[8]

[7] Tal tema es abordado brillantemente en Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México. Enlace-Grijalbo. 1993, pp. 21-36.
[8] Idem, p. 24-25.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Dicho esquemáticamente, la ley se convierte en tal sólo en la medida en que es justa, y no por el simple hecho de poseer un carácter reglamentario.

Por tal razón, desde la teoría liberal, el Estado no puede subvertir los derechos inherentes a la condición humana de los ciudadanos ni ir en contra de sus intereses generales sin trastocar su razón de ser.

En su origen, la teoría liberal parte del supuesto de que los individuos forman voluntariamente parte del Estado, por conveniencia propia. Los ciudadanos están obligados a cumplir con el ordenamiento estatal sólo en la medida en que voluntariamente formaron parte del contrato social.

Aunque es claro que el Estado naturaleza y la realización del contrato social no son sino una construcción ideal, y no una realidad histórica concreta, ambos constituyen parte fundamental de una teoría alternativa sobre la naturaleza de la política y del Estado.

Los efectos prácticos de la teoría liberal, respecto a la relación gobernantes-gobernados es, evidentemente, distinta a la propia de las teorías que sustentaban a las formas de gobierno absolutistas, donde el poder era ejercido estrictamente de manera vertical y descendente.

Los principios de igualdad ante la ley que sustentaba el liberalismo, llevados a su propia extensión lógica de pretensiones universales, favorecieron que el Estado liberal del siglo XIX se transformara en Estado liberal-democrático, donde un número considerablemente más amplio de individuos habría de ser incorporado –no sin importantes disturbios sociales previos– a la comunidad política.

Efectivamente, no podría el Estado liberal sostener sus propios principios si no reconocía el derecho de la mayor parte de la población –y no sólo de los notables– a participar

políticamente en las decisiones de una comunidad que ya les aplicaba coercitivamente su estructura legal.

No es lógicamente posible hablar de un Estado producto de la voluntad de los individuos y de la igualdad de los individuos ante el Estado si efectivamente todos aquellos sobre los cuales dicho Estado tiene jurisdicción no tienen oportunidad de participar en sus decisiones de manera igualitaria.

Esta afirmación, por supuesto, no supone contrariar los principios liberales de la representación, donde los ciudadanos, por una imposibilidad de hecho –dado el carácter masivo de las formaciones sociales modernas– e incluso por una escasa disposición individual, eligen ceder su derecho a decidir sobre los asuntos públicos, a representantes que han de velar por el interés general de la ciudadanía.
Tales serían, *grosso modo*, los principios que dieron origen al Estado liberal democrático contemporáneo, cuya estructura de operación se ha de revisar a continuación.

El Estado democrático liberal contemporáneo supone la existencia de un marco jurídico con plena vigencia dentro de un territorio determinado. Esto implica que el país que opera en términos democráticos posee un Estado de Derecho el cual reglamenta las acciones del gobierno, la relación entre gobernantes y gobernados y diversos tipos de relaciones que se establecen entre los diversos miembros de la comunidad social.

Además, en un Estado efectivamente democrático, las leyes que le rigen se cumplen en un alto grado en todos los lugares incluidos dentro de sus límites territoriales.[9]

[9] El cumplimiento de esta consideración permite diferenciar la existencia de una democracia liberal real de una democracia delegativa, que a decir de Guillermo O'Donnell supone una forma política donde el gobernante es electo en comicios con la participación ciudadana, pero donde una vez electo no cuenta con la sujeción real de un marco jurídico al cual esté obligado a apegarse, además de que las condiciones de hecho que imperan en los países donde existen las democracias delegativas muestran una gran heterogeneidad en el grado en que la ley se aplica en las diferentes regiones de su territorio. Sobre la democracia delegativa y sus diferencias con la democracia liberal, ver O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina. Piados, 1997, capítulos 9 y 10.

Retomando la caracterización efectuada por Robert Dahl en su obra clásica *La poliarquía*, se concibe a la democracia liberal contemporánea como un sistema político que cuenta, entre sus características, con la disposición de satisfacer entera o casi enteramente, a todos sus ciudadanos.[10]

Ahora bien, algunas de las condiciones que permiten en lo general un mayor cumplimiento de la premisa anterior son la libertad de oportunidades para 1) formular preferencias; 2) manifestar públicamente dichas preferencias y 3) recibir por parte del gobierno un trato igualitario. Paralelamente se considera que un régimen democrático contemporáneo, en congruencia con el principio liberal que le da origen, debe garantizar la protección a los derechos básicos del individuo.[11]

Dicho de manera esquemática, la democracia liberal contemporánea supone un sistema donde los ciudadanos cuentan con la capacidad de participar políticamente, sea como electores de sus gobernantes o como contendientes en la brega institucional por el poder político, al mismo tiempo que poseen garantías para estar en posibilidad de conocer de los asuntos públicos y participar en el debate sobre los mismos, así como garantías de respeto a su integridad física y patrimonial si no violentan el marco legal.

Lo anterior supone que el Estado y el gobierno democráticos deben garantizar las siguientes condiciones y reconocer a los ciudadanos al menos las siguientes libertades: libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho a buscar apoyo político; derecho a competir electoralmente; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales; instituciones que garanticen que la política gubernamental se apegue a las preferencias de los ciudadanos[12]

[10] Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Editorial Tecnos, 1989, p. 13.
[11] Idem, capítulo I.
[12] Ibidem.

Una condición característica de los regímenes democráticos es la posibilidad de que los intereses ciudadanos se integren en organismos que contienden electoralmente por las preferencias del público, es decir, de partidos políticos.

La existencia de un espectro plural de partidos políticos que contienden electoralmente por el poder es un requisito para la existencia de la democracia liberal.

Un régimen democrático retoma el principio republicano de evitar la concentración unipolar del poder, de manera que se establecen sistemas de contrapeso interno del poder público, generalmente a través de la división del mismo en ejecutivo, legislativo y judicial.

Tal división suele estar presente sin importar que en los sistemas de gobierno parlamentario, los poderes ejecutivo y legislativo formen parte de un mismo cuerpo. En el parlamentarismo, aunque el Ejecutivo esté integrado con una fracción de los propios legisladores, las funciones que realiza están diferenciadas de las propias de los demás parlamentarios y son supervisadas por ellos.

La división de poderes supone en principio el establecimiento de un sistema de contrapesos interno que pretende garantizar un proceso de rendición de cuentas horizontal entre las propias instituciones del régimen democrático.

La rendición horizontal de cuentas pretende evitar prevaricaciones de los funcionarios que se desempeñan en algún poder, al poner sus decisiones y acciones bajo la consideración de otros poderes, en una relación donde todos ellos son independientes entre sí.

La rendición institucional de cuentas es un elemento fundamental para la existencia de un régimen democrático. Ella implica que las decisiones y acciones del gobernante son evaluadas por elementos ajenos a los funcionarios que las han llevado a cabo.

Este proceso de rendición de cuentas se puede llevar a cabo de manera horizontal, como se ha mencionado, cuando distintos poderes supervisan mutuamente sus respectivas acciones,[13] y se lleva a cabo también de manera vertical, esto es, los gobernantes rinden cuentas de su acción ante la comunidad política.

Esta última posibilidad no necesariamente implica una comparecencia directa ante la población, sino que generalmente se restringe a la aprobación o reprobación de las acciones del gobierno que, *a posteriori*, realiza el ciudadano común al emitir su sufragio en los procesos de elección de gobernantes.

Desde luego que tal rendición de cuentas también implica la supervisión que realiza el legislativo, esto es, los representantes populares, respecto a las acciones emprendidas por el ejecutivo, independientemente de que se trate de un sistema parlamentario o presidencial.[14]

Como consecuencia de todo lo anterior, es posible señalar que, en un Estado democrático o que aspire a serlo, las circunstancias endógenas que ponen en peligro la seguridad del Estado no pueden ser aquéllas que se deriven de la pluralidad de intereses ciudadanos ni de su libre expresión.

A diferencia de los regímenes autoritarios, donde la pluralización de intereses y perspectivas de la sociedad puede ser contraria a los intereses de conservación del gobierno de la clase política, en un sistema democrático, los elementos que garantizan la supervivencia y la expresión, ceñida a los patrones legales admitidos, de la pluralidad social constituye el pilar fundamental para la conservación de tal sistema.

[13] Generalmente el poder que tiene mayor capacidad de acción directa recibe un grado mayor de vigilancia, de manera que el ejecutivo es vigilado por el legislativo y éste a su vez por el judicial.

[14] En un sistema presidencial se parte de la premisa de que el legislativo no puede deponer al titular del ejecutivo, si bien sí puede llamarle a cuentas. En un sistema parlamentario, en general, la carencia de apoyo del parlamento a las políticas propuestas por el primer ministro, pueden llevar a la caída del gabinete. Ver Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE, 1994.

En tal razón, en un régimen que aspira a la democracia, no puede ser una tarea de los órganos de seguridad nacional el espionaje de las actividades de los adversarios políticos del grupo en el poder, ni la censura a la opinión pública discordante con los intereses oficiales, ni dar seguimiento policiaco a las actividades de grupos de reivindicación social no subversivos.

Evidentemente tampoco puede ser tarea de tales organismos la infiltración de organizaciones sociales no disruptivas ni de ambientes académicos, con el fin de detectar posiciones políticas contrarias a los intereses gubernamentales. Y desde luego no lo es tampoco la represión selectiva y clandestina de ciudadanos contrarios a los intereses del grupo en el poder.

Cualquier práctica que, en nombre de la seguridad nacional, ponga en marcha o haga manifiesta una situación de resquebrajamiento de las garantías humanas y de los derechos de participación política de los individuos es autoritaria e incongruente con los fundamentos de la democracia liberal.

Seguridad nacional, inteligencia y democracia

Seguridad nacional e inteligencia son dos conceptos estrechamente interrelacionados.[15] Para encarar la posibilidad latente de amenazas internas o externas, los Estados cuentan con instituciones especializadas que resguardan la seguridad nacional. Algunas de ellas recurren preponderantemente al uso de la violencia, otras a la inteligencia.[16]

[15] Gobierno de Sudáfrica. *Libro Blanco*. México, Mimeo, (traducido por el Cisen), s.f., p. 4.

[16] Aguayo Quezada, Sergio. "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México." En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo XXI, 1997, p. 184. Aguayo apunta que tal diferenciación se propone únicamente para facilitar el análisis, puesto que en los hechos, tanto las fuerzas armadas pueden poseer sistemas de inteligencia, como igualmente determinados servicios de inteligencia pueden realizar funciones operativas. La obra de Aguayo es de fundamental importancia para el estudio de la concepción y puesta en marcha de la seguridad nacional mexicana, dado que su autor puede ubicarse entre los académicos mexicanos pioneros en el tema.

La inteligencia es el producto resultante de la evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible, a fin de apoyar la elaboración de políticas destinadas a satisfacer los objetivos nacionales.[17]

De acuerdo con la definición que aporta el Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México, la inteligencia enfocada a la seguridad nacional, se define como

> "...el conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional que, dentro del marco del derecho, se obtiene mediante un proceso de planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación de información."[18]

En general, la función de los servicios de inteligencia es reunir información y analizarla a fin de detectar anticipadamente amenazas a la seguridad nacional y explicar su origen, gravedad, magnitud y características. Esta información alimenta la toma de decisiones de los gobernantes, entre la cual se encuentra, desde luego, el uso de la violencia.[19]

En un contexto democrático, la seguridad nacional, como la define Buzan, implica

> "...the security of a whole sociopolitical entity. It is about countries as well as about states. It concerns the way of life of a self-governing people, including their social, cultural, political and economic modes of organization, and the right to develop themselves under their own rule."[20]

De acuerdo con Buzan, un Estado democrático es un Estado fuerte, que está provisto de objetivos de seguridad nacional relativamente claros. En este caso, se cuenta con una sola

[17] Laqueur, Walter. *The uses and limits of* intelligence. New Brunswick, Transaction Publishers, 1995, p. 232. También Gobierno de Sudáfrica, op cit, p. 3.
[18] En http://www.cisen.gob.mx.
[19] Aguayo. "Servicios...", op cit, p. 185.
[20] "...la seguridad integral de una entidad sociopolítica. Se refiere a países tanto como a Estados. Concierne al modo de vida de una población autogobernada, incluyendo sus modos de organización social, cultural, política y económica, y su derecho de desarrollarse bajo su propio mandato." Buzan, Barry. "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World." En *National Security in the Third World*. Great Britain, Cambridge University Press, 1988, pp. 16-17. Esta es una de las obras más citadas por todos aquellos que se refieren a la seguridad nacional de los países del Tercer Mundo.

fuente de autoridad, que ejerce el mandato con un amplio margen de legitimidad entre la población. Dado el vínculo estrecho entre Estado y sociedad, los aspectos políticos domésticos suponen una preocupación de seguridad nacional relativamente menor.[21]

En este caso, la existencia y determinación de los objetivos nacionales, a través de procesos representativos y justos, con perspectiva de largo plazo, puede constituirse como un sólido factor de cohesión.[22]

Si bien los países democráticos deben igualmente resguardarse de factores subversivos, su concepción de seguridad nacional atiende fundamentalmente a la protección de su independencia, identidad política y estilo de vida propio, respecto a amenazas representadas por otros Estados, más que a riesgos surgidos de su propio tejido político-social.[23]

Lo anterior no supone, desde luego, que los organismos de seguridad nacional de los regímenes democráticos consolidados operen de manera ideal, sin violación alguna a los derechos cívico-políticos de la población de sus respectivos países.

De hecho, desde el punto de vista del propio Buzan, el aspecto doméstico de la seguridad nacional y la democracia son esencialmente contradictorios. Una condición que apele a argumentos de seguridad nacional para su resolución supone una condición extraordinaria:

> "...security is about survival. It is when an issue is presented as posing an existential threat to a designed referent object (traditionally, but not necessarily , the state, incorporating government, territory and society). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them...Traditionally, by saying 'security', a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block threatening development."[24]

[21] Buzan, idem, p. 22.
[22] Rockwell, Richard C. y Richard H. Moss. "La reconceptualización de la seguridad...", op cit, p. 51.
[23] Buzan, op cit, p. 22.
[24] "...seguridad se refiere supervivencia. Es cuando una cuestión es presentada como atentatoria a la existencia de determinado referente objetivo (tradicionalmente, pero no necesariamente, el Estado,

Frecuentemente, los medios para contrarrestar la amenaza suponen la ruptura de las reglas cotidianas del juego democrático: respeto gubernamental del derecho ciudadano a la información, garantías a las libertades políticas, apego a la legalidad, etc.[25]

Buzan considera además que la puesta en marcha de la seguridad nacional se convierte en una práctica autoreferenciada y artificial: en el ámbito doméstico, toda cuestión considerada como prioritaria para la seguridad nacional no lo es necesariamente por naturaleza, sino que alcanza tal status por una decisión política.

Así, idealmente, desde la perspectiva de Buzan, las implicaciones del concepto de seguridad nacional se encontrarían fundamentalmente orientadas a la protección de los intereses del Estado-nación frente a amenazas externas, dada la existencia de un contexto internacional caótico, que no garantiza la resolución pacífica de las controversias.

Sin embargo, según observa este autor, en el ámbito doméstico, la existencia de una condición emergente que apele a criterios de seguridad nacional para su resolución, y por tanto a la puesta en marcha de medidas extraordinarias que omiten en alguna medida las reglas cotidianas de las instituciones democráticas, pone en entredicho la operatividad de dichas instituciones, cuya finalidad es, en esencia, evitar el surgimiento de condiciones extremas de polarización.[26]

Desde el punto de vista de Buzan, las consecuencias del uso doméstico del concepto de seguridad nacional son potencialmente negativas:

---

incorporando al gobierno, el territorio y la sociedad). La naturaleza especial de las amenazas a la seguridad justifican el uso de medidas extraordinarias para hacerles frente...Tradicionalmente, al decir 'seguridad' un representante del Estado declara una condición de emergencia, y por tanto reclama el derecho de usar cualquier medio necesario para evitar que esa amenaza se desarrolle." Ver Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder London. Lynne Rienner Publishers. 1998, p. 21.

[25] Idem, pp. 23-24.

[26] Idem, p. 29.

> "National security should not be idealized. It works to silence opposition and has given power holders many opportunities to exploit 'threats' for domestic purposes, to claim a right to handle something with less democratic control and constraint . Our belief, therefore, is not 'the more security the better'. Basically, security should be seen as negative, as to failure to deal with issues as normal politics. Ideally, politics should be able to unfold according to routine procedures without this extraordinary elevation of specific 'threats' to a prepolitical immediacy."[27]

Según se deriva de la lógica de Buzan, en un régimen democrático, los aspectos domésticos de la seguridad nacional se convierten en cuestiones de seguridad pública –conservación del orden interno y del apego a la legalidad– y no en condiciones de emergencia o de guerra virtual que requieren para su resolución la toma de medidas extraordinarias que rebasan a las propias instituciones.[28]

Más allá del debate respecto a si un régimen democrático requiere de la conversión de la vertiente doméstica de la seguridad nacional en estricta seguridad pública, es necesario enfatizar que, en un régimen democrático, debe ser posible debatir y argumentar públicamente las razones por las cuales una cuestión particular ha de ser considerada como amenaza a la seguridad nacional, dado que su ubicación como tal obedece la mayor de las

[27] "[El concepto de] Seguridad nacional no debería ser idealizada. Es útil para silenciar a la oposición, y ha dado a los poderosos muchas oportunidades para explotar las 'amenazas'en favor de propósitos domésticos, para reclamar el derecho de manejar alguna cuestión con menos control democrático y con menores restricciones. Creemos por tanto, que no es válido el argumento 'mientras mayor sea el número de asuntos considerados de seguridad nacional es mejor'. Básicamente, el apelar a argumentos de seguridad nacional debe ser visto como negativo, como la falla para tratar con diversos asuntos a través de las vías políticas normales. Idealmente, la política debería desenvolverse de acuerdo con procedimientos rutinarios sin que cuestiones particulares tengan que elevarse a la categoría de 'amenazas' específicas, y por tanto abordarse con medios prepolíticos." Ibidem, p. 29.

[28] Desde luego, todo lo anterior se refiere a condiciones ideales de existencia y vida cotidiana de un régimen democrático. Aunque el debate permanece inconcluso, parece razonable considerar, al menos tentativamente, que, mientras más consolidado se encuentre un régimen democrático determinado, serán menos los factores domésticos que podrían alcanzar el status de amenaza a la seguridad nacional, y que serán considerados problemas de seguridad pública, dada su gravedad menor. Sin embargo, la teorización al respecto es insuficiente, pues cabe desde luego preguntarse por qué situación guardan aquellas democracias –delegativas generalmente– donde la inseguridad pública puede constituir en sí misma una amenaza a la seguridad nacional. Ver capítulo final.

veces a una decisión política. [29] La determinación de los Objetivos Nacionales y la ubicación de las amenazas a los mismos debe ser acordada entre gobierno y ciudadanos.

Además, en la democracia, las dependencias gubernamentales encargadas de la puesta en marcha de la seguridad nacional requieren de ser acotadas por controles institucionales congruentes con los valores y procedimientos democráticos.

Aún si no se les percibe estrictamente como instituciones bélicas, las organizaciones de inteligencia que tienen por fin la preservación de la seguridad nacional guardan condiciones similares a las de los cuerpos castrenses: la índole de sus actividades favorece la comisión de actos potencial o francamente ilegales, de manera que una escasa vigilancia de su actuación propicia la prevaricación de sus directores, respecto a su función.

Es posible asentar, junto con Thiago Cintra, que en términos generales, las discrepancias y los conflictos internos de los intereses y objetivos de los diversos grupos que integran la *sociedad no deben poner en riesgo la supervivencia de la nación.*[30]

Sin embargo, como señala Curzio, en una sociedad abierta

> "...aunque existan acuerdos básicos en el cuerpo social tales como la protección del territorio, nunca existirá, en una sociedad abierta, un acuerdo pleno sobre la correcta jerarquía de los intereses nacionales y los recursos que el poder nacional debe destinar para sostenerlos. Es decir, puede haber acuerdos sobre los fines, pero es muy difícil que se dé un acuerdo sobre los medios. Es, por lo tanto, capital desarrollar una jerarquía de intereses

[29] Buzan. *Security...*, p. 28. En general, tanto la determinación de los Objetivos Nacionales que habrá de proteger la seguridad nacional, y la determinación de los Antagonismos a dichos objetivos, esto es, la ubicación de los factores a eliminar o minimizar, por parte de las dependencias encargadas de la seguridad de la nación, obedecen a una decisión política, pues salvo excepciones muy concretas (una invasión extranjera, por ejemplo), no aparecen como inexorables e inequívocamente determinados.
[30] Thiago Cintra, *Seguridad nacional...*, op cit, pp. 1-2.

> nacionales que permita ir abriendo la discrepancia en la medida en que éstos no afecten directamente la sobrevivencia de la nación."[31]

Y en la naturaleza misma de las acciones que llevan a cabo los organismos encargados de la seguridad nacional existen tensiones inevitables entre los cuales se destacan, desde luego, los criterios con que son definidos las amenazas y los enemigos de la seguridad nacional, así como los métodos para combatirlos.[32]

Los objetivos generales de la inteligencia son prácticamente los mismos en todo el mundo, pero la manera en que dichos servicios funcionan varía de país a país, de acuerdo con los requerimientos, tradiciones históricas y principalmente, su contexto político.[33]

El riesgo que implican los servicios de inteligencia es más agudo en los regímenes autoritarios, donde una de las funciones más importantes que les son encomendadas es justamente el control de la población.[34] En estas condiciones

> "...es fácil que se degraden y terminen siendo los guardianes de los intereses de un pequeño grupo que viola los derechos ciudadanos, en especial de aquellos que piensan en forma diferente."[35]

Queda claro que un Estado autoritario puede generar instituciones represivas que, independientemente de su carácter institucional, sean atentatorias contra los intereses generales de importantes sectores de la población, de manera que ponga en marcha acciones de coerción en nombre de la seguridad nacional.

---

[31] Curzio, Leonardo. "Por un concepto democrático de la seguridad nacional." En Begné, Alberto y Ricardo de la Peña (coordinadores). *Propuestas para el debate*. México, Iniciativa XXI, Agrupación Política Nacional, 2000, p. 112. Curzio retoma la idea de Sarkesian, Sam. *Us National Security: Policy Makers. Process and Politics*. Boulder, Lynne Rienner, Pub. 1995.

[32] Aguayo, "Servicios...", op cit, pp. 185-186.

[33] "The aims of intelligence are the same all over the world, but the way these services function varies from country to country according to objective requirements, historical traditions, and above all, the political context in which they operate." Laqueur, Walter, op cit, pp. 201-202.

[34] Aguayo, "Servicios...", p. 185.

[35] Idem, p. 185.

Pero en este caso se trata de un Estado represor, donde la seguridad nacional no tiene necesariamente por prioridad la protección de la población y el Estado es ilegítimo, pues no emana de la voluntad popular.

El Estado democrático se ve constreñido a respetar en la mayor medida posible los derechos cívico políticos y humanos de su población, bajo pena de perder su fuente de legitimación y propia razón de ser.

Norberto Bobbio enumeró algunas de las principales contradicciones que se evidencian entre las premisas funcionales y valorativas de la democracia contemporánea y su puesta en marcha. Enunció, entre las mismas, la pretensión democrática de publicitar los actos de gobierno y la tendencia de los gobiernos presuntamente democráticos a mantener estructuras o acciones que actúan al margen de lo público, realizando frecuentemente acciones que contravienen directamente los marcos legales o bien, que de ser publicadas serían rechazadas por los ciudadanos.[36]

Esta reflexión, por supuesto, se refiere a situaciones que ocurren en países tradicionalmente reconocidos como democráticos, esto es, que cuentan con valores democráticos arraigados en sus gobernantes y ciudadanos y con marcos legales democráticamente configurados.

Cabe destacar que en tal situación, Bobbio no hace referencia a prevaricaciones individuales de determinados políticos, que ocultan deliberadamente acciones ilícitas cometidas por intereses personales, pues en un Estado democrático el interés privado no puede fácilmente ser confundido con los intereses públicos dado que la definición y consecución de éstos se realiza de manera abierta al debate público.

[36] Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986.

Bobbio se refiere a las acciones de gobierno que se mantienen ajenas al público, pero paradójicamente, no en tanto intereses particulares de los gobernantes, sino como intereses públicos enfocados particularmente hacia la preservación del Estado.

Generalmente las acciones de inteligencia que pretenden la seguridad nacional precisan en mayor o menor medida de una importante dosis de encubrimiento, hecho mismo que, en principio, es contrario a los fundamentos de publicitación de la acción gubernamental que predican las premisas de la democracia liberal.

Como observa Aguayo:

> "Para ser eficaces, estos servicios deben operar en forma encubierta; esto les da un amplio margen de discrecionalidad que pueden incluso explotar al aprovechar para otros fines el conocimiento privilegiado que manejan. La información es, sin duda, poder, y su manejo sin restricciones puede dañar a la sociedad entera o a algunos de sus miembros; el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen funciones operativas con grupos especializados en el uso de la violencia."[37]

Los servicios de inteligencia se encuentran en un estado de permanente riesgo de politización. Dado que sirven al gobierno en turno, no resulta infrecuente que determinados gobiernos pretendan aprovechar a la inteligencia de acuerdo con sus propios intereses de índole partidista.[38]

Paralelamente, jefes de inteligencia ambiciosos pueden favorecer sus intereses personales o intentar obtener un incremento del *status* de su organización, dentro de la competencia entre organismos gubernamentales, al servir a intereses políticos de los gobiernos en turno.[39] Como aprecia Laqueur:

[37] Aguayo. "Servicios de inteligencia...", p. 185.
[38] Laqueur, *The uses and limits...*, op cit, p. 229.
[39] Idem, p. 229.

> "There have been political pressures on intelligence in virtually every country at one time or another."[40]

Según el mismo autor, es común que los miembros de la comunidad de inteligencia de un país guarden algún grado de recelo respecto a los gobernantes y legisladores. Dado que el secreto es esencial para las labores de inteligencia, sus practicantes pueden mostrarse reacios a compartir información aún con los más altos funcionarios de gobierno, en el supuesto de que una filtración de información secreta a terceros sería desastrosa para sus tareas y riesgosa para el personal de los propios servicios.[41]

También existe siempre algún grado de desconfianza de los gobernantes y legisladores hacia los servicios de inteligencia. Como observa Laqueur,

> "In democratic societies, intelligence is the chief enemy of all those who want to overthrow the system."[42]

Pero incluso no es raro que los políticos que no pertenecen a grupos extremistas sospechen que los servicios de inteligencia pueden cometer diversas acciones irregulares e ilegales, o bien, al menos sientan alguna clase de ansiedad por la existencia de organizaciones que potencialmente son capaces de cometerlas.[43]

El carácter encubierto que caracteriza a los servicios de inteligencia les reviste siempre de *un halo sospechoso, y dado que no es posible establecer un control absoluto sobre ellos,* siempre pueden en algún grado constituirse como factor de inquietud.[44]

---

[40] "Han habido presiones políticas sobre la inteligencia, virtualmente en todo país, en un momento o en otro." Ibidem, p. 229.
[41] Laqueur, idem, pp. 229-230.
[42] "En sociedades democráticas, la inteligencia es el principal enemigo de aquellos que desean deponer al sistema." Laqueur, *The uses and limits...*, op cit, p. 230.
[43] Idem, p. 230.
[44] Ibidem, p. 230.

La respuesta a situaciones de emergencia, en un contexto donde se vulnera por completo el sentido institucional y legal de la vida en común por periodos temporales de extensión indeterminada es, evidentemente, altamente riesgosa para la población, según se pudo apreciar en páginas anteriores.

Cuando los organismos encargados de la seguridad nacional, y en particular los servicios de inteligencia –dado su carácter encubierto– actúan sin ningún control público, pueden fácilmente adoptar la lógica de un estado de sitio ficticio pero permanente, donde cualquier acción es válida para eliminar a todo aquél individuo, grupo o factor al que se defina como enemigo de la seguridad nacional. Los resultados fácticos de tal lógica han sido ya expuestos en el apartado anterior.

En tal razón, el Estado democrático se ve obligado a constreñir las acciones de emergencia o de prevención de la misma, que pueden realizar sus servicios encargados de la seguridad nacional, a un sistema de vigilancia y contrapesos que, en lo posible, evite la amplitud y el grado de arbitrariedad que dichas organizaciones puedan alcanzar en su desempeño.

Consecuentemente, es precisa la incorporación de esquemas de control institucional democrático sobre dichas organizaciones estatales. Como señala Curzio,

> "Es fundamental contar con una legislación muy precisa en esta materia, pues por su naturaleza, el sistema de inteligencia se mueve en una tenue frontera que divide el estado de derecho de la razón de Estado."[45]

Dicho llanamente, los valores propios de la democracia y las premisas para garantizar la seguridad nacional no suelen, en esencia, hablar en el mismo idioma: los primeros se refieren sustantivamente a la legitimidad, las segundas a la eficacia; sin embargo, es posible hacerlos compatibles sin que uno de ellos anule al otro, como lo demuestran los países que cuentan con agencias de seguridad nacional legal y democráticamente acotadas.

[45] Curzio, "La seguridad nacional...", op cit, p. 26.

En un régimen democrático, las organizaciones de seguridad nacional no pueden desempeñarse al margen de controles institucionales, dado que sin los mismos cuentan con el potencial de convertirse en agentes contrarios al interés del Estado e incluso de la población en general.

El régimen democrático supone la normativización del poder al convertirlo en un concepto que debe poseer simultáneamente características de índole política y jurídica, y donde su legitimidad depende de la satisfacción de ambas condiciones.[46] En un régimen democrático no puede existir un poder ajeno a derecho.

En general, es posible sostener junto con Aguayo que

> "En las democracias políticas modernas los riesgos creados por los servicios de inteligencia y seguridad no desaparecen pero sí se reducen. La razón principal es que éstos se organizan y funcionan en marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados. La experiencia de las últimas décadas muestra que tales regímenes han logrado acercarse a un equilibrio entre la eficacia de dichos servicios y el control de los abusos de autoridad, lo que lleva a una mayor legitimidad de aquéllos ante la sociedad."[47]

Aún en los propios regímenes democráticos, las organizaciones de seguridad nacional requieren de un control institucional fuerte a fin de que no deriven en resultados contrarios al fin que se les ha destinado, dado que requieren para su eficacia un mayor o menor grado de encubrimiento en sus operaciones, dado que su accionar bordea comúnmente los límites de la legalidad, y dado que la información que acumulan corre el peligro de ser empleada con fines particulares.

Como señala Vidal de la Rosa,

[46] Tapia Valdés, *El terrorismo...*, op cit, p. 170.
[47] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 185.

> "Dado que los aparatos de seguridad nacional inevitablemente son un aspecto del Estado nacional donde se agrupan los aparatos de coerción y defensa, e incluyen también policías y sistemas de inteligencia políticos como eje operacional, cualquiera de sus tareas concernientes a la vida política, social y económica debe ser estrechamente regulada y limitada a fines precisos."[48]

Por tal razón, la incorporación de controles institucionales sobre los organismos de seguridad nacional, como podría ser la liberación periódica y obligatoria de información secreta; el seguimiento de las actividades de dichos órganos por comisiones del Congreso; y la comparecencia de sus directores ante los órganos parlamentarios, son elementos que pueden compensar el peligro potencial que los cuerpos de inteligencia pueden representar para el correcto desempeño del régimen democrático.

De hecho, Aguayo considera que en un Estado que transita de un régimen autoritario hacia uno democrático, la existencia de controles institucionales públicos sobre los servicios de inteligencia constituye un indicador del grado de democratización.[49]

Tal premisa actúa en la lógica de que si se pretende establecer un sistema genuinamente democrático, es preciso democratizar las instituciones, leyes y la cultura política con la que opera el Estado, lo cual incluye necesariamente la democratización de los servicios de inteligencia y seguridad.[50]

Lo anterior es congruente con la reflexión realizada por el gobierno de Sudáfrica[51], expuesta en el *Libro Blanco*, que enuncia los lineamientos generales de la transformación de los servicios de inteligencia, propicios para la convivencia democrática:

---

[48] Vidal de la Rosa, Godofredo. "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México." En *Sociológica. Seguridad y soberanía nacionales en América Latina.* México, Año 4, Núm. 25, Mayo-Agosto de 1994, p. 1972.

[49] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, pp. 191-192.

[50] Idem, p. 184.

[51] La referencia a este texto se considera pertinente dado que muestra la incorporación de nuevas reglas y valores para la garantía de la seguridad nacional en un régimen que transita del autoritarismo a la democracia.

> "Reformar y transformar la inteligencia no es sólo cuestión de reestructuración organizacional. Debe comenzar por aclarar la filosofía y redefinir la misión, el enfoque y las prioridades de inteligencia, para así establecer una nueva cultura de inteligencia."[52]

Un ejemplo del control institucional de la inteligencia: el Libro Blanco de Sudáfrica

Tras el fin del régimen autoritario del apartheid, el gobierno sudafricano se vio en la necesidad de repensar su concepción de la seguridad nacional y las responsabilidades de sus servicios de inteligencia, a fin de hacerlos compatibles con las premisas generales de un régimen democrático.

El denominado *Libro Blanco* de Sudáfrica ejemplifica el acotamiento institucional, compatible con la democracia, de servicios de inteligencia que en el pasado desempeñaban, entre sus tareas fundamentales, garantizar los intereses autoritarios del régimen.

De acuerdo con el *Libro Blanco* del gobierno sudafricano, los objetivos de inteligencia, posteriores a la Guerra Fría son:

- Proporcionar a los hacedores de políticas información única, oportuna y crítica, para la prevención de peligros y riesgos y la disminución de la incertidumbre en la toma de decisiones;
- Identificar oportunidades para los intereses nacionales en el ámbito internacional, a partir de la evaluación de destrezas e intenciones de eventuales competidores, en las esferas política, económica, militar, científica, tecnológica y comercial;
- Dotar al gobierno de información objetiva que le permita apreciar sus propios errores y deficiencias.[53]

[52] Gobierno de Sudáfrica, *Libro Blanco*, op cit, p. 2.
[53] Idem, pp. 3-4.

En el mismo documento, el gobierno de Sudáfrica identificó las responsabilidades de sus servicios de inteligencia, en el nuevo contexto democrático, de acuerdo con los puntos que se muestran a continuación:

- Resguardo de la Constitución;
- Apoyo a los derechos humanos;
- Promoción de la estabilidad, la cooperación y el desarrollo nacionales e internacionales;
- Logro de la prosperidad nacional, de la paz mundial y de prioridades globales para el bienestar de la humanidad;
- Promoción de la capacidad nacional para enfrentar amenazas externas.[54]

Aguayo enuncia seis requisitos que deben cumplir los servicios de inteligencia para conciliar eficiencia con el respeto a los derechos ciudadanos:

1) Establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control –generalmente aprobados, diseñados y puestos en marcha por los poderes legislativo y judicial– con énfasis en la autorización de los presupuestos y en la exigencia de la aprobación previa para la realización de acciones que afecten a los ciudadanos o la soberanía de otro Estado;
2) Separación de las funciones de inteligencia y las de puesta en marcha de mecanismos de violencia estatal;
3) Diferenciación de los servicios de inteligencia por ámbitos de acción nacional y extranjera;
4) Establecimiento de mecanismos e instancias de coordinación de los diversos servicios de inteligencia, para limitar la dispersión de la información, la ineficiencia y eventuales prevaricaciones en el ejercicio de sus funciones;
5) Creación de un servicio de inteligencia profesionalizado y estable;

[54] Idem, p. 4.

6) Articulación de un entramado legal e institucional que permita a los ciudadanos defenderse de eventuales violaciones a sus derechos, cometidas por los servicios de inteligencia.[55]

De acuerdo con la exposición del gobierno sudafricano, los principios básicos que debe cumplir un servicio de inteligencia democratizado son:

- Capacidad de inteligencia nacional;
- Capacidad de inteligencia local;
- Neutralidad político-partidista;
- Sanción, auditoría y controles parlamentarios;
- Balance entre el secreto y la transparencia pública;
- Separación entre servicios de inteligencia y organismos de diseño de políticas;
- Administración efectiva;
- Coordinación de inteligencia entre instancias nacionales y locales;
- Apego a un código ético de conducta en el cumplimiento de sus funciones.[56]

Se da por sentado que, en un régimen democrático, los servicios de inteligencia aceptan y acatan la autoridad de las instituciones democráticas constitucionales, emanadas de la voluntad ciudadana, para supervisar la determinación de las prioridades establecidas en la agenda de inteligencia. Igualmente, los servicios deben aceptar que no están autorizados para modificar los lineamientos de seguridad nacional, puesto que tales lineamientos sólo pueden sufrir cambios cuando así lo disponga la voluntad ciudadana a través de sus instituciones democráticas.[57]

El código ético de conducta al cual se hace referencia, contemplaría los siguientes puntos:

[55] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, pp. 186-187.
[56] Gobierno de Sudáfrica. *Libro Blanco*, op cit, p. 6.
[57] Gobierno de Sudáfrica. *Libro Blanco*, op cit, p. 7.

- Declaración de lealtad al Estado y a la Constitución;
- Obediencia y acato a las leyes nacionales;
- Cumplimiento de los valores democráticos, destacadamente, del respeto a los derechos humanos;
- Neutralidad política;
- Compromiso máximo con la integridad y objetividad de la información;
- Compromiso de promover la confianza entre los hacedores de políticas y los servicios de inteligencia.[58]

El gobierno de Sudáfrica considera que, en un régimen democrático, el gobierno debe tener control de la comunidad de inteligencia a través de medidas que incluyen la diferenciación de las funciones de los diversos servicios de inteligencia; la restricción de las acciones de los servicios a las funciones establecidas por la ley; y el control del acceso de los servicios de inteligencia a los dirigentes gubernamentales.[59]

En general, los principios y medidas de control sobre los servicios de inteligencia que propone el gobierno sudafricano se sintetizan en los siguientes puntos:

1) Lealtad a la Constitución;
2) Subordinación a las leyes y establecimiento de atribuciones legalmente definidas;
3) Mecanismos de supervisión parlamentaria;
4) Control presupuestario y auditorías externas;
5) Creación de la figura de un inspector general independiente, que supervise los servicios de inteligencia;
6) Responsabilidad ministerial de los titulares de los servicios;
7) Ausencia de capacidad legal para ejercer coerción.[60]

[58] Idem, p. 7.
[59] Ibidem, p. 7.
[60] Ibidem, p. 8.

Diversos autores hacen énfasis en la supervisión parlamentaria y en la neutralidad política de los servicios de inteligencia, como requisito de su control democrático. A continuación se mostrarán algunos de las reflexiones relativas a estos puntos.

Respecto a la vigilancia del parlamento, el gobierno sudafricano propone la creación de un comité adjunto al parlamento, con facultades para recibir informes, hacer recomendaciones, ordenar investigaciones y realizar audiencias en todo aquello que se relacione con la inteligencia y la seguridad nacional. Dicho comité sería responsable ante el parlamento, al cual informaría sobre sus funciones.[61]

Paralelamente se propone la creación de la figura de un inspector general, con facultades para revisar las actividades y el desempeño de los servicios de inteligencia. Tal funcionario tendría acceso total a toda la información clasificada.[62]

En relación con la neutralidad política, Curzio asienta:

> "En un contexto democrático la filosofía que alienta a un servicio no puede ser políticamente sesgada, pues la alternancia en el poder es uno de los fundamentos del proyecto nacional. Los productos de inteligencia deben ser al mismo tiempo políticamente neutros (desde el punto de vista de la competencia partidista) pero políticamente útiles para la conducción nacional."[63]

Consecuentemente, los servicios de inteligencia deben orientarse por una lógica de Estado, y no por intereses de partido o grupo político.[64]

Tal perspectiva es compartida por Ward Pitfield Elcock, quien ha fungido como director del servicio de inteligencia canadiense:

[61] Idem, p. 8.
[62] Ibidem, p. 8.
[63] Curzio, "La seguridad nacional...", op cit, p. 26.
[64] Idem, p. 25.

> "El de la inteligencia debe ser un medio políticamente neutro y libre para evaluar objetivamente las fuerzas en presencia en el mundo...los servicios de inteligencia no juegan ningún papel en la escena política nacional o internacional; recogen informaciones, las analizan, las clasifican y las difunden."[65]

En tal perspectiva,

> "...es un requisito que la información sea políticamente útil siendo políticamente neutra."[66]

Todo lo anterior conlleva la necesidad de introducir importantes adecuaciones a la doctrina de seguridad nacional clásica, que como se ha visto, está identificada fuertemente con aspectos militares.

El enfoque tradicional de la seguridad nacional ha enfatizado la prevención de las amenazas militares y la promoción de las capacidades estatales para asegurar su supervivencia y su independencia y su integridad territorial, y para mantener el orden interno.[67]

En este contexto, la función de los servicios de inteligencia ha sido la identificación de amenazas militares o paramilitares, y en general, de cualquier factor contrario a los intereses referidos, junto con la evaluación de las intenciones, destrezas y debilidades de todo aquel que fuera concebido como enemigo.[68]

Sin embargo, en circunstancias internacionales como las contemporáneas, tal enfoque se aprecia estrecho. La realidad actual impone elementos no militares de fundamental interés para ser considerados en las agendas de seguridad.[69]

---

[65] Elcock, Ward Pitfield. "Inteligencia, globalización y política." En *Seguridad Nacional. Revista de Administración Pública*. México, INAP, N° 98, 1998, p. 4.
[66] Idem, p. 7.
[67] Gobierno de Sudáfrica, *Libro Blanco*, op cit, p. 4.
[68] Idem, p. 4.
[69] Ibidem, p. 4.

El tema de la seguridad adquiere actualmente un trasfondo trasnacional, donde la solución a los factores de inseguridad escapa frecuentemente al control directo de un solo Estado; y más aún, escapa a la posibilidad de ser resueltos a través de la respuesta militar.[70]

Como se establece en el *Libro Blanco*,

> "La principal amenaza al bienestar de los individuos y a los intereses de las naciones, no proviene principalmente del ejército vecino, sino de otros retos internos y externos como el colapso económico o la sobrepoblación, la migración masiva, los problemas étnicos, la opresión política, el terrorismo, el crimen organizado y la enfermedad, por mencionar algunos."[71]

Se considera pues, que en un régimen democrático, la doctrina de seguridad nacional debe enfocarse a garantizar la existencia de un ambiente social libre de violencia e inestabilidad, en una lógica de respeto a la ley y a la vida humana.[72]

Una vez realizadas todas estas consideraciones, resulta útil realizar una aproximación a las circunstancias concretas que muestra un régimen que ha transitado de un autoritarismo agudo a la democracia representativa. Se revisará, pues, las modificaciones de la lógica con que opera la seguridad nacional y los organismos encargados de preservarla, en el Chile posterior a la dictadura militar.

La revisión del caso chileno es de interés, además, por tratarse de uno de los ejemplos a los cuales se recurrió para caracterizar la manera en que opera la doctrina de seguridad nacional en un régimen autoritario.

[70] Ibidem, p. 5.
[71] Idem, p. 5.
[72] Ibidem, p. 6.

La seguridad nacional en Chile: el marco institucional después de la dictadura

Es pertinente, pues, analizar las modificaciones que la transición a la democracia ha generado en los organismos gubernamentales encargados de custodiar la seguridad nacional en Chile, ya que de esta manera se puede apreciar, en lo general, qué principios permanecen y cuales son desechados en la doctrina, de acuerdo con el cambio de régimen.

Sin embargo es preciso anotar que el caso chileno de transición a la democracia cuenta con algunas limitantes de particular interés para el tema que interesa a este trabajo. Como destaca Aguayo:

> "En Argentina, Uruguay, Brasil y Chile los militares entregaron el poder pero no soltaron el control sobre estas instituciones [de inteligencia encargadas de la seguridad nacional]. De hecho, parece haber sido una de las condiciones que impusieron para transferir el poder a los civiles. Tal vez fue un desenlace inevitable, puesto que los militares habían tenido el control de los servicios de inteligencia incluso antes de los golpes de estado que los llevaron al poder y nunca perdieron la fuerza que les permitía mantener ese control."[73]

Lo anterior no es una apreciación infundada, pues basta rescatar las palabras que el general Augusto Pinochet le expresó al ministro de Defensa del gobierno del presidente Eduardo Frei, el 24 de julio de 1995, tras la detención del general Manuel Contreras, quien fuera director de la DINA:

> "...usted sabe que no queremos hacer otro golpe de Estado. Así que no nos obligue a ello"[74]

No obstante lo anterior, Chile cuenta con algunos elementos que suponen una modificación real en la forma en que operan los servicios de inteligencia, si bien se puede apreciar aún la

[73] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 190.
[74] Idem, p. 190. Aguayo cita a Rosenberg, Tina. "Force is forever", *The New York Times Magazine*. 24 de septiembre de 1995.

permanencia de resabios de la doctrina de seguridad nacional que caracterizó a la dictadura militar, y que se expresan concretamente en el excesivo peso que el concepto guarda respecto a la vida institucional de el país.

El artículo primero de la constitución chilena de 1980, correspondiente a su capítulo titulado "Bases de la institucionalidad", asienta:

> "**Art. 1.** Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.
>
> El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.
>
> Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional."[75]

Como se puede apreciar, el artículo asienta el reconocimiento formal de derechos y libertades característicos de un régimen democrático. Resalta, desde luego, la preeminencia que mantiene la concepción de que una de las tareas más sustantivas del Estado –lo suficientemente importante como para colocarla en el artículo primero de la constitución– es, precisamente la garantía de la seguridad nacional.

Sin embargo, se advierten esfuerzos por acotar las acciones que el Estado puede llevar a cabo en el desempeño de dicha tarea. En el mismo documento se establece que Chile es una

[75] Constitución Política de la República de Chile. 1980. (Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989 incorporadas al texto).

república democrática (art. 4°) y que la soberanía reside en la Nación (art. 5°). Este último aspecto reviste particular importancia, pues el artículo estipula que:

> "Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.
>
> El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."[76]

Con lo anterior, la igualación que realizaba la doctrina de seguridad nacional militarista entre soberanía-Estado-gobierno, según se vio en páginas anteriores, no puede establecerse ya, al menos en términos legales apegados a la constitución. El gobierno es concebido como uno de los instrumentos que implican el ejercicio de la soberanía –junto con el sufragio–, pero ésta no puede interpretarse ya como patrimonio gubernamental.

Además, el ejercicio de la soberanía, que incluye la acción de gobierno, tiene por límite el respeto a los derechos humanos.

Se establece igualmente que los órganos del Estado pueden actuar válidamente sólo a partir de la previa investidura regular de sus integrantes (art. 7°), sin que

> "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes."[77]

Todo acto que contravenga lo anterior es considerado nulo. Ciertamente este artículo se enfoca más a prevenir rompimientos violentos del orden institucional, de manera que se

[76] Idem, artículo 5°.
[77] Ibidem, artículo 7°.

pretende evitar implícitamente que una nueva dictadura pretendiera encontrar en el propio entramado jurídico una justificación legal. Sin embargo, resulta útil el ejemplo para ilustrar el acotamiento del poder que pretende instaurar un régimen democratizado.

El artículo 19 de la constitución chilena asienta un amplio número de libertades, derechos y garantías para la población de ese país. A continuación se presentan los puntos de mayor interés para el tema de este trabajo.[78]

El citado artículo protege el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de los individuos y establece que la pena de muerte sólo podrá ejercerse para castigar un delito contemplado en la ley que apruebe el legislativo.

Se establece también que todo individuo tiene derecho a defensa jurídica en caso de ser detenido por las autoridades y que ninguna autoridad gubernamental se encuentra facultada para restringir dicho derecho. Igualmente, se asienta que ninguna persona puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta.

El citado artículo apunta también que la residencia domiciliaria es inviolable, así como las comunicaciones privadas. El hogar sólo puede ser allanado y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley.

Ningún individuo puede ser arrestado o detenido sino por expresa orden de funcionario público facultado por la ley y después de que dicha orden le sea intimada en forma legal. La

[78] La versión íntegra de éste y otros artículos constitucionales pertinentes para el tema de la seguridad nacional en Chile, se encuentran en los anexos de este documento, bajo el título *Fragmentos de la Constitución de la República De Chile, promulgada en 1980 y modificada por el plebiscito de julio de 1989*, pp. 388-393.

detención debe ser notificada al juez competente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su realización, y el afectado debe ser puesto a su disposición.

En este caso, el juez podrá ampliar este plazo hasta por diez días, cuando las conductas delictuosas a investigar sean calificadas por la ley como terrorismo.

Se asienta también que ninguna persona puede ser detenida, o presa, sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto. Asimismo, los encargados de las prisiones no pueden recibir en ellas a nadie en calidad de arrestado o detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente, emanada de autoridad que tenga facultad legal, en un registro que será público.

Todas estas medidas están encaminadas, por supuesto, para evitar las situaciones propias de la dictadura que vivió Chile, donde frecuentemente diversos organismos de inteligencia y seguridad del Estado realizaban detenciones arbitrarias y remitían a los detenidos a cárceles clandestinas, intervenían comunicaciones privadas de acuerdo con su propio albedrío, y allanaban los domicilios de diversos ciudadanos sospechosos de actividades proscritas por la junta militar.

Este mismo artículo 19 establece también la libertad de expresión, la cual podrá ejercerse sin censura previa; el derecho de reunión pacífica y desarmada, sin necesidad de permiso anticipado; el derecho de asociación para cualquier fin lícito.

De esta manera, se pretende evitar el hostigamiento que estos derechos sufrieron durante la dictadura. Se establece, sin embargo, la prohibición expresa de organizaciones que atenten contra la seguridad del Estado y el orden público, si bien no se precisa los términos en que una organización puede constituir un riesgo para dicha seguridad.

No obstante, se establece también que la constitución garantiza el pluralismo político y considera inconstitucional a cualquier organización política contraria a los principios del régimen democrático representativo, que propugnen por el establecimiento de un régimen totalitario, o utilicen la violencia para la consecución de sus fines. La instancia encargada de declarar dicha inconstitucionalidad es un organismo público denominado Tribunal Constitucional.

Este Tribunal se integra de la manera siguiente:

a) "Tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas;
b) Un abogado designado por el Presidente de la República;
c) Dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;
d) Un abogado elegido por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio."[79]

A este tribunal le corresponde evaluar la constitucionalidad de las leyes antes de que sean promulgadas, y en general, de los actos de gobierno y de todo tipo de controversia donde se pretenda evaluar el apego constitucional de los más diversos tipos de resoluciones (art. 82).

Es notable que todas estas garantías que establece la constitución chilena son apegadas a los principios de la democracia representativa y que el marco legal que proporcionan limita las acciones que puede realizar la autoridad gubernamental en contra de los individuos.

Muchas de dichas garantías tienen una evidente razón de ser si se consideran los antecedentes de la arbitrariedad gubernamental que caracterizó al ejercicio del poder y del control político durante la dictadura.

Todas las libertades garantizadas por la constitución chilena, descritas hasta aquí, repercuten directamente al limitar las acciones que pueden realizar –al menos legalmente y

[79] Art. 81, *Constitución Política de la República de Chile*, op cit.

amparados en las disposiciones institucionales aceptadas– los servicios de inteligencia y en general, los organismos encargados de la seguridad nacional.

Al menos legalmente, se anulan las detenciones arbitrarias, las desapariciones políticas, la restricción de la libertad de expresión de asociación, la violación de las comunicaciones privadas, las ejecuciones, etc., que como se ha señalado, fueron uso común de dichos organismos durante el periodo de la dictadura.

La constitución chilena también regula al estado de excepción. El artículo 39 establece que el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura sólo pueden ser suspendidos en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

En caso de guerra interna o conmoción exterior, el presidente de la república, con acuerdo del congreso y por facultad expresada en el artículo 40 constitucional, puede declarar parcial o totalmente al territorio nacional en estado de sitio, el cual no podrá exceder de 90 días sin que el presidente solicite su expansión al congreso.

Cuando el ejecutivo solicita la declaración del estado de sitio, el congreso cuenta con un periodo de diez días para pronunciarse al respecto, y en caso de no hacerlo, se asume que ha dado su aprobación.

Sin embargo, el presidente, con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional[80], puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo. Igualmente, el estado de emergencia no podrá durar más de 90 días, aunque puede declararse nuevamente si se mantienen las causas que le dieron origen.

[80] Más adelante se abundará sobre este cuerpo.

Por la declaración de estado de asamblea, y de acuerdo con el artículo 41 de la constitución chilena, el presidente está facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Puede igualmente, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Puede trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Puede suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión.

A partir de la declaración del estado de asamblea, los tribunales de justicia no pueden intervenir para calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le han sido conferidas constitucionalmente. Consecuentemente, no tendrán validez los recursos de amparo contra las acciones dictadas por la autoridad.

Por lo que se refiere al estado de emergencia, en esta condición se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión, según se establece en el mismo artículo de la constitución.

Una vez declarado el estado de emergencia, las zonas en cuestión quedan bajo la autoridad directa del jefe de la Defensa Nacional designado por el gobierno (artículo 41 constitucional).

Aunque estas medidas aparecen extremas es necesario hacer énfasis que tales estados no pueden ser declarados por mero arbitrio del presidente en turno, sino que requieren de la aprobación de cuerpos colegiados para entrar en vigor.

De hecho, la propia constitución también prevé otro tipo de mecanismos que favorezcan la ulterior rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

El mismo artículo 41 establece la obligación del presidente de informar al congreso de las medidas adoptadas durante los estados de excepción. La protección a los representantes populares durante el tiempo que dure el estado de excepción se asienta en el mismo artículo, que establece:

> "En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones."[81]

De esta manera, se puede apreciar que los estados de excepción se encuentran formalmente acotados y no contemplan la posibilidad –al menos desde el punto de vista legal– de vulnerar a los representantes populares, que han de ocuparse de evaluar las acciones del gobierno, una vez vuelta la normalidad.

Resta ahora analizar la estructura del poder público chileno posterior de la dictadura, en materia de seguridad nacional.

De acuerdo con el artículo 32 constitucional, al presidente de la República le compete designar y remover a los comandantes en jefe del ejército, armada y fuerza aérea y al director de carabineros y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales dichos cuerpos.

El mismo artículo establece que al presidente le corresponde:

[81] Punto 7 del artículo 41 de la Constitución de la República de Chile, op cit.

> "Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional..."[82]

El presidente se constituye, en caso de guerra, como jefe supremo de las fuerzas armadas y a él le corresponde declarar la guerra, una vez autorizado por la ley y tras haber dado audiencia al Consejo de Seguridad Nacional (artículo 32 constitucional).

Como mecanismo de contrapeso, la Cámara de Diputados tiene la atribución de pronunciarse sobre la validez o no de acusaciones que sus miembros realicen contra el presidente de la República, los ministros de Estado y los generales o almirantes que con su conducta hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación.[83]

Respecto a la organización y las atribuciones que tienen los organismos públicos cuyas tareas tienen que ver con la seguridad nacional chilena, el artículo 90 constitucional, establece que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependen del Ministerio de Defensa Nacional.

Las Fuerzas Armadas están integradas, de acuerdo con el mencionado artículo, por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y son consideradas por la constitución como pilares de la seguridad nacional y el orden institucional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se integran por los cuerpos de Carabineros e Investigaciones, y su propósito es hacer cumplir el derecho y resguardar el orden público en el ámbito interno. A los Carabineros corresponde también contribuir junto con las Fuerzas Armadas a la preservación del orden institucional de la República.

[82] Punto 19 del artículo 32, idem.
[83] Artículo 48, ibidem.

La constitución establece que las Fuerzas Armadas y los Carabineros son organismos no deliberantes, de manera que sólo les corresponde obedecer el mandato del gobierno legalmente constituido.

Esta condición atenúa parcialmente el riesgo que implica, para los gobiernos civiles, y dados los antecedentes históricos, el hecho de que sea el sector castrense quien se sigue ocupando de las labores de inteligencia, defensa y policía, pues, como queda establecido en la constitución, todos los servicios de seguridad dependen del Ministerio de Defensa Nacional.

Independientemente de que la titularidad de dicho ministerio pueda ser formalmente ejercida por un civil, el poder real en dicho rubro sigue estando en manos de los militares.

Según se establece en el artículo 91 constitucional, el presidente de la República designa a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros.

La designación se realiza entre los cinco generales de mayor antigüedad y que reúnan los requisitos establecidos por sus respectivos estatutos institucionales. El nombramiento dura cuatro años y una vez realizado es irrevocable, pues dichos comandantes gozan de inamovilidad en su cargo.

Sin embargo, en casos que la constitución establece como "calificados", el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede llamar a retiro a dichos Comandantes en Jefe.

El artículo 95 constitucional establece la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, el cual será presidido por el presidente de la República y estará integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas

Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. En tal Consejo con derecho a voz los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país.

En este caso destaca que, a pesar de la evidente influencia del sector castrense, la integración del Consejo posibilita un equilibrio entre civiles y militares, por lo que se refiere a sus miembros con derecho a voto: cuatro civiles (presidentes de la República, del Senado, de la Corte Suprema y Contralor General de la República) y cuatro militares (Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y General Director de Carabineros).

Por otra parte, si se atiende a los ministros de gobierno que tienen derecho a voz, se podría considerar que, en principio, las decisiones del Consejo cuentan con una fuerte influencia de los civiles.

El Consejo puede ser convocado por el presidente de la República, o bien, a solicitud de por lo menos dos de sus miembros. Requiere, como quórum para sesionar, de la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes con derecho a voto.

De acuerdo con el artículo 96 constitucional, las funciones del Consejo de Seguridad Nacional son:

a) "Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
b) Hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;
c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60 [materias de ley sobre ingreso y salida de tropas];
d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado.

En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será ; sancionada en la forma que establezca la ley, y

e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda. Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo. Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento."[84]

El ejército chileno considera que su función fundamental es garantizar la integridad territorial, mantener la soberanía del país, preservar la seguridad de las fronteras terrestres y mantener la seguridad interna, a fin de dar estabilidad a las autoridades constituidas, y asegurar el libre ejercicio de sus instituciones fundamentales.[85]

En la cosmovisión actual del ejército chileno se aprecia la permanencia de los principios y conceptos establecidos por la doctrina de seguridad nacional.[86]

Lo anterior se aprecia también en los Objetivos de Defensa Nacional que se ha planteado el propio ejército, y que de acuerdo con su propia perspectiva, han de contribuir a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes de ese país:

- "Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad territorial de Chile.
- Contribuir a preservar la institucionalidad y el Estado de Derecho.
- Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural.

[84] Artículo 96, *Constitución Política de la República de Chile*, op cit.

[85] Esta información se obtuvo de la página web del ejército chileno. www.ejercito.cl

[86] Júzguese al respecto el siguiente párrafo aparecido en su página web oficial: "Los fundamentos en que se cimenta toda defensa corresponden a las piezas más elementales del Estado-Nación, las que en el caso de Chile están reflejados en los Principios Básicos del Estado de Chile, y sus Objetivos Nacionales. Chile ha definido ciertas metas que basadas en su acervo cultural, pasado histórico, tradiciones e idiosincracia de su pueblo, niveles de desarrollo y potencialidad, las que constituyen aspiraciones de la gran mayoría nacional, pasando a constituir, lo que se ha dado en llamar "Objetivos Nacionales Permanentes". Junto con ser permanentes, los objetivos mencionados se actualizan conforme el país se va desarrollando y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas. De aquí que se distinga entre los Objetivos Nacionales Permanentes y los Objetivos Actuales (o políticos) del país. Estos últimos corresponden a la forma en que los gobiernos traducen en medidas, con criterios de Estado y, por tanto, con un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios periodos, los Objetivos Nacionales Permanentes." Idem.

- Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el Bien Común de la nación.
- Contribuir a desarrollar, equilibrada y armónicamente el Poder Nacional.
- Fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.
- Apoyar la protección internacional de Chile.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional."[87]

En general, la esquematización del ejército chileno no se ha modificado, pues se concibe a la Política de Defensa como conjunto de criterios y principios destinados a

> "...armonizar y coordinar las distintas actividades nacionales que contribuirán a materializar la Defensa Nacional. Esta Política de Defensa debe mantener una estrecha vinculación y coordinación con la Política Exterior, en un nivel superior, la Política de Seguridad Nacional."[88]

Y de acuerdo con los Objetivos de Defensa Nacional antes enunciados, queda claro que en la mentalidad del ejército chileno, aún les corresponde participar en toda la amplia gama de las decisiones nacionales, bajo la idea de que con ello cumplen su función de garantizar la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes.

No obstante, en alguna medida se ha adoptado al régimen democrático como un valor a conservar por el propio ejército, como se desprende del siguiente párrafo:

> "La Política de Defensa es una tarea nacional, esto es, una Política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas, y la Defensa Nacional, una responsabilidad de todos los chilenos, no sólo de las instituciones dedicadas a ese fin específico, más aún en una democracia moderna que busca la integración de todos a las grandes tareas nacionales."[89]

[87] Idem.
[88] Ibidem.
[89] Ibidem.

Existen razones importantes para mostrar cautela respecto a la profundidad del arraigo de dichos valores democráticos en la mentalidad de las fuerzas armadas chilenas. Lo anterior no es infundado si se atiende a las declaraciones ya mencionadas del general Pinochet, las cuales no pueden ser atendidas como la mera expresión de la opinión personal de quien las efectuó, sino como el sentir de un cuerpo fuertemente cohesionado, que puede resentir la vulneración de sus miembros, en un régimen democrático que castiga lo que para ellos –así fuera sólo para ellos–, era el cumplimiento de las responsabilidades que les correspondían.

Razones para la duda también pueden mantenerse debido a que son justamente las fuerzas armadas las encargadas de facto de la seguridad interna y externa del país, no sólo en el orden militar sino en el orden policial, pues según se ha visto, todos estos servicios dependen del Ministerio de la Defensa.

Más aún, es evidente el gran peso que aún ejerce en la institucionalidad chilena el concepto de seguridad nacional, cuya sistematización sigue siendo pensada en los términos característicos que le imprimieron los militares, en un contexto donde éstos tienen aún una influencia muy notable en las decisiones públicas.[90]

El mismo contexto generacional invita a dudar, o al menos para mantenerse escéptico, dado que no es hecho demostrado que los oficiales y mandos que se formaron profesionalmente o ejercieron la comandancia de tropas y demás cargos públicos durante el periodo de la dictadura, rechacen hoy absolutamente la lógica que guió sus decisiones.

[90] Recuérdese que en el Consejo de Seguridad Nacional son los Comandantes en Jefe del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, quienes tienen un voto paritario a los de los titulares o representantes de los tres poderes republicanos: el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema, mientras que los encargados de otros ámbitos de la vida nacional, como son diversos ministros, sólo tienen derecho a voz. En este organismo, los militares cuentan con un poder equivalente, en términos de decisión efectiva, que la propia de los tres poderes civiles republicanos. Además, el COSENA puede ser convocado por al menos dos de sus miembros con derecho a voto, lo que permite a los militares llamarle a sesión en el momento en que consideren conveniente.

Sin embargo, existe ya una adopción al menos formal de los principios democráticos que, de no ocurrir una reversión autoritaria, podrían hacer suponer que en un par de generaciones, dichos valores efectivamente pudieran considerarse interiorizados por las fuerzas armadas de ese país.

Por lo que se refiere concretamente a la inteligencia, ésta se realiza en la actualidad a través de dos organismos: la Policía de Investigaciones de Chile y el cuerpo de Carabineros, en su Dirección de Inteligencia (DIPOLCAR).

La Policía de Investigaciones es un organismo policial que ha existido en Chile bajo diversas denominaciones, cuyo antecedente más remoto se rastrea hasta 1864, cuando la Municipalidad de Valparaíso creó la Policía Secreta.[91]

En septiembre de 1947, el reglamento orgánico de la institución le confirió la tarea de velar por la tranquilidad pública y evitar actos que atentaran contra la estabilidad del Estado.[92]

La Policía de Investigaciones coexistió con otros cuerpos de seguridad e inteligencia durante la dictadura militar. En septiembre de 1974, el Decreto-Ley N° 646 la incorporó al Ministerio de Defensa Nacional.[93] Más tarde, en agosto de 1978 se creó la Jefatura de Inteligencia Policial. En 1980, como se ha visto, la constitución estableció que las Fuerzas de Orden y Seguridad se integrarían únicamente por la Policía de Investigaciones y el cuerpo de Carabineros.

La Policía de Investigaciones define su función en los siguientes términos:

> "...investigar los delitos, correspondiéndole, además, en especial, contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública; prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los

[91] Página web de la Policía de Investigaciones de Chile, http://www.investigaciones.cl/estruc/estr-ptd.htm.
[92] Idem.
[93] Idem.

> organismos fundamentales del Estado; dar cumplimiento a las órdenes emanadas de las Autoridades Judiciales y Administrativas en los actos que intervengan como Tribunales especiales; prestar su cooperación a los Tribunales con jurisdicción en lo criminal. controlar el ingreso y salida de personas del territorio nacional; fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país; representar a Chile como miembro de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) , y dar cumplimiento a otras funciones que le encomienden las leyes."[94]

La institución se muestra al público como un órgano profesional, disciplinado , cuyo lema es *Investigar para detener y no detener para investigar*.[95] En su página web manifiesta su compromiso con la sociedad chilena y con los Tribunales de Justicia, para constituirse en una institución confiable y efectiva, cuya acción se apega al derecho y a un marco ético. Su estructura orgánica se muestra en el anexo que aparece al final de este trabajo.[96]

Carabineros de Chile es el único organismo policial uniformado de todo el país. Su función es hacer cumplir la ley, garantizar el orden público y la seguridad interior.[97]

Depende del Ministerio de Defensa, aunque mantiene una estrecha colaboración con el Ministerio del Interior, a fin de salvaguardar la seguridad y el orden públicos.[98]

Dentro de su estructura orgánica, cuenta con la Dirección de Inteligencia (DIPOLCAR), que de acuerdo con su propia información,

> "Es responsable de producir inteligencia en forma permanente, para asesorar al Alto Mando, a la Institución y al Gobierno en el proceso de toma de decisiones. A través de sus departamentos de Análisis, Contrainteligencia e Inteligencia, esta Dirección procesa, desarrolla políticas de seguridad y busca información para satisfacer las necesidades institucionales y lograr de

[94] Idem.
[95] Ibidem.
[96] Ver en los anexos *Organismos de seguridad de Chile*, p. 394.
[97] Página web del cuerpo de Carabineros de Chile, http://www.carabineros.cl/.
[98] Idem.

> esta forma, cumplir con la función preventiva por medio del conocimiento a priori de los hechos."[99]

Aunque resulta evidente que todo servicio de seguridad o inteligencia puede fácilmente cometer acciones que vulneren el orden legal instituido, y los derechos humanos de la población, cabe destacarse que en la actualidad, el debate sobre los derechos humanos y las fuerzas de seguridad en Chile, no se refiere a violaciones actuales, sino a la necesidad de aclarar y adjudicar responsabilidades, sobre los hechos que tuvieron lugar durante la dictadura militar, en un intento por restañar las heridas de la sociedad chilena.[100]

Más allá de los límites que impone la fuerte influencia que ejercen aún las fuerzas armadas chilenas en decisiones no militares de la vida nacional, el entramado legal e institucional que se articula hoy en día en ese país, muestra los esfuerzos por acotar a la autoridad gubernamental, frente a los derechos de los individuos, y por constreñir las acciones de los servicios encargados de la seguridad nacional a un contexto donde los propios ciudadanos chilenos no puedan ser concebidos como enemigos de la nación debido a su discrepancia política con el gobierno.

A pesar de las reservas que aún impone la realidad chilena, es apreciable el cambio institucional político y jurídico que ha transformado la dinámica de la seguridad nacional en ese país, lo que asimismo puede expresar la diferencia con que opera dicha dinámica en un régimen autoritario y en un régimen democrático.

[99] Ibidem.
[100] Ver ponencias pronunciadas durante la realización de la *Mesa de Diálogo sobre Dere-chos Humanos*, en Chile, en agosto de 1999.

2.1 La seguridad nacional en el tercer mundo.

La reflexión sobre las características propias de la seguridad mexicana requiere de una previa ubicación en el contexto general de la manera en que se constituye y opera la seguridad nacional en los países del tercer mundo. Tal es el propósito de este apartado.

Es un hecho aceptado que la idea de la seguridad nacional es esencialmente una creación del mundo occidental, particularmente, de los Estados Unidos, que emergió a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.[1]

Hacia finales de los años ochenta, algunos autores consideraban que en el Tercer Mundo existía muy poca literatura sobre el tema de la seguridad nacional. Esta era fundamentalmente producida en los países desarrollados, y en general, repetía las preocupaciones y los métodos para abordar la seguridad nacional propios de estos países.[2]

El énfasis de tal literatura se encuentra en la dimensión militar de la seguridad, mientras que la reflexión sobre las condiciones endógenas particulares del Tercer Mundo –las características políticas, el subdesarrollo económico, la estructura social y étnica– ha recibido poca atención.[3]

En general, se consideró que las características del concepto de seguridad nacional en el Tercer Mundo son:

- Definición de la inseguridad en términos de amenazas de violencia externa.
- Énfasis en la capacidad de coerción militar.

[1] Azar, Edward and Chung-in Moon. "Rethinking Third World National Security". En *National Security in the Third World*. Great Britain, Cambridge University Press, 1988, p. 1. También en la misma obra, Buzan Barry. "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World", op cit, pp. 14-15.
[2] Azar y Moon, op cit, pp. 1-2.
[3] Idem.

- Comprensión del entorno de seguridad a través de una lógica basada en el determinismo ecológico.
- Emulación de las herramientas y medios de operación de la seguridad nacional, propias de los Estados desarrollados occidentales.[4]

Barry Buzan estudió los efectos que tiene la estructura política interna de los países del Tercer Mundo sobre la dinámica de su seguridad nacional. Este autor sugiere que el concepto de seguridad nacional de los países tercermundistas es más cercano al de seguridad estatal, propio de regímenes totalitarios.[5]

De acuerdo con Buzan, este concepto es menos ambiguo que el de seguridad nacional, y se enfoca más a la protección de una estructura institucional y de gobierno centralizada, y menos en la protección a la sociedad y a los individuos.[6]

Para Buzan, la seguridad nacional implica la protección integral de toda la entidad sociopolítica, esto es, ciudadanos y Estado, en tanto la estructura estatal es producto de la voluntad de aquellos.[7]

De acuerdo con Buzan, la existencia de una concepción de seguridad nacional requiere por principio que el Estado sea legítimo ante su sociedad, de lo contrario, la entidad cuya seguridad se pretende proteger no es la Nación (Estado y sociedad conjuntamente), sino meramente el Estado.

---

[4] Azar y Moon, op cit, p. 6. De hecho, respecto al énfasis en la capacidad militar para encarar una amenaza externa cabe recordar que, en el caso chileno revisado en páginas anteriores, la lógica general con que operaba el concepto de seguridad nacional era el propio surgido de la geopolítica y la estrategia, enmarcado en la idea de guerra total. Aún la determinación del disidente como *enemigo interno* suponía o pretendía suponer que éste era un aliado de fuerzas externas confabuladas contra el Estado nacional.

[5] Buzan, "People, states and fear...", op cit, p. 16.

[6] Idem, p. 16.

[7] Ver supra, p. 64 nota 20.

Buzan considera que el Estado tercermundista es esencialmente un Estado débil, que se caracteriza por poseer los siguientes rasgos:

1. Altos niveles de violencia política.
2. Cambios mayores recientes en sus instituciones políticas.
3. Importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica.
4. La policía cumple importantes roles políticos en la relación cotidiana con los ciudadanos.
5. Importantes conflictos políticos sobre la ideología que debe emplearse para organizar al Estado.
6. Carencia de identidad nacional o identidades nacionales contrapuestas dentro del mismo estado.
7. Carencia de una clara jerarquía, explícita y realmente operante, de la autoridad política.
8. Alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación.
9. Presencia de una clase media urbana proporcionalmente pequeña respecto al resto de la población.

Por el contrario, la presencia inversa de todos estos rasgos sugiere la existencia de un Estado fuerte. Sin embargo, Buzan afirma que incluso la existencia de una sola de estas características obliga a dudar de la fortaleza de un Estado.[8]

Según se pudo apreciar en el capítulo anterior,[9] la legitimidad y cohesión de un Estado fuerte le dota de una solidez que traslada sus principales preocupaciones de seguridad nacional hacia el exterior de sus fronteras.

[8] Buzan, op cit, pp. 20-21.
[9] Supra, p. 64.

Sin embargo, para este autor, mientras más débil es el Estado, más domésticas se vuelven las preocupaciones sustantivas referentes a la seguridad nacional:

> "When governments rule more by power than by consensus, and when their authority is seriously contested internally by forceful means, then much of the sociopolitical meaning begins to drain out of the concept of national security. When political power and ideology within the state do not command broad legitimacy, or are contested by force there is no clear content to such central elements of national security as political, ideology and institutions."[10]

No es raro que en estas condiciones los militares aparezcan como la única fuerza que posee el poder y/o la legitimidad suficiente para mantener unido al Estado, en razón de lo cual se constituyan frecuentemente gobiernos militares en Estados débiles.[11]

Según expresa Buzan, determinadas cuestiones permanecen como asuntos de seguridad nacional, sin importar el grado de debilidad del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de la integridad territorial, la soberanía y la supervivencia en general de la población y la cultura predominante en el país.[12]

No obstante, en condiciones donde el Estado carece de un mínimo umbral de cohesión política, aún las referencias más objetivas sobre la seguridad nacional son objeto de disputa en la medida en que cada una de las facciones contrapuestas guarda una idea diferente sobre cuáles son los territorios y las vidas a proteger y los valores a preservar.[13]

[10] "Cuando los gobiernos ejercen el mando más por la fuerza que por el consenso, y cuando su autoridad es seriamente confrontada internamente por medios violentos, entonces gran parte de la significación sociopolítica comienza a escurrirse del concepto de seguridad nacional. Cuando el poder político y la ideología estatal no disponen de amplia legitimidad, o son confrontados con la fuerza, no hay una clara satisfacción con tales elementos centrales de la seguridad nacional, como son el estilo político, la ideología y las instituciones." Buzan, ibidem, p. 23.
[11] Ibidem, pp. 23-24.
[12] Idem, p. 24.
[13] Ibidem, p. 24.

En los Estados débiles, los gobiernos enfrentan diversos retos a su autoridad: golpes militares, movimientos de guerrilla, movimientos separatistas, levantamientos populares, y faccionalismo político.[14]

Es evidente que la seguridad del gobierno no puede divorciarse totalmente de la seguridad de la nación, aún en los Estados débiles. De hecho, la debilidad congénita del gobierno de un Estado débil pone en entredicho la propia supervivencia del Estado-nación, y consecuentemente el tema se constituye como una preocupación de seguridad nacional.[15]

Sin embargo, el hecho de que los asuntos domésticos que poseen un determinado potencial para afectar al gobierno sean considerados como asunto de seguridad nacional, brinda una fuerte justificación para que dichos gobiernos actúen en contra de sus opositores políticos, independientemente de que éstos posean o no un carácter subversivo.[16]

De acuerdo con Buzan, la presencia misma de un gobierno represivo denota igualmente la existencia de un Estado débil.[17]

Una condición ineludible de estos Estados es que su fragmentación política interna favorece la intromisión de intereses externos:

> "In weak states, the domestic threats to the government can almost never be wholy separated from the influence of outside powers, and in this sense, the domestic security problems of weak states are often hopelessly entangled with their external relations."[18]

En las condiciones características de los Estados débiles, las relaciones de cooperación de los Estados extranjeros fortalecen al gobierno local, al tiempo que debilitan a sus

[14] Idem, p. 24.
[15] Ibidem, p. 25.
[16] Idem, p. 25.
[17] Ibidem, p. 24.
[18] Idem, pp. 25-26.

opositores. Como contraparte, toda hostilidad de un Estado extranjero debilita al gobierno local y potencialmente fortalece a sus opositores.[19]

Cuando en un Estado débil el balance de poder interno es precario, los apoyos o las presiones provenientes del exterior pueden influir fuertemente en la vida política doméstica. Consecuentemente, según expresa Buzan, los gobiernos de un Estado débil deben calcular sus relaciones políticas con el exterior de acuerdo con las condiciones y afinidades de sus opositores internos.[20]

Esta situación se tradujo, durante el tiempo que duró la Guerra Fría, en que la intromisión de los intereses de las superpotencias buscaron aliados locales en el interior de los débiles Estados tercermundistas, hecho que a su vez favoreció la perpetuación de las rivalidades domésticas, ahora impulsadas no solamente por motivos internos.[21]

Todas las consideraciones anteriores sobre la seguridad nacional en el contexto de los países del Tercer Mundo son pertinentes para analizar el caso de la seguridad nacional mexicana en el periodo comprendido de 1947 a la actualidad.

[19] Ibidem, p. 30.
[20] Idem, p. 30.
[21] Idem, pp. 38-39.

2.2 El régimen mexicano, 1947-2000

Comentarios preeliminares sobre el régimen posrevolucionario

En estas páginas se describen diversos rasgos del régimen posrevolucionario mexicano, que permiten ubicar su carácter autoritario, como paso previo al análisis de la seguridad nacional mexicana.

Antes de atender a las premisas de la seguridad nacional mexicana, es necesario partir de una perspectiva general del régimen político surgido de la Revolución de 1910. Este régimen conservó, en esencia, diversas de sus premisas políticas fundamentales hasta que ocurrió la alternancia en la titularidad del poder Ejecutivo, en el 2000.

La esencia de tales premisas del régimen se conservó a lo largo de su existencia, aunque ciertamente, sufrieron adecuaciones de grado, con el fin de adaptarlas a las exigencias del *momento*.

Por régimen se entiende

> "...la estructura formal y la estructura informal de los roles y procesos gubernamentales; lo que incluye: a) los métodos que inauguran un gobierno; b) los mecanismos formales e informales de representación; y c) los patrones de coerción." [1]

[1] Share, Donald. "Transitions to Democracy and Transitions Through Transaction." En *Comparative Political Studies*, Vol. 19, N° 4, enero, 1987, p. 527. Citado en Torres Mejía, David. *Proteccionismo político en México, 1946-1977*. México. S.P. Tesis Doctoral. 1998, p. 41. Otra definición similar es "...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones." Levi, Lucio. "Régimen Político." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política...*, ob cit, Tomo 2, p. 1362.

En un régimen fuertemente concentrado en la autoridad del jefe del Estado, la forma y el rigor con el que se aplicaron las premisas de conservación estuvieron fuertemente influidas por el estilo personal de gobernar.

Desde 1976, cuando el candidato presidencial del PRI, José López Portillo, se presentó a los comicios sin contar con oposición alguna, y a partir de la reforma electoral que tuvo lugar ese año, el régimen mexicano ingresó a una larga y discontinua etapa de liberalización política.[2]

Sin embargo, no es sino hasta 1997, con la nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, y más claramente a partir del 2000, con el triunfo de un partido opositor en los comicios presidenciales, que las premisas del régimen se derrumban totalmente.

Desde la perspectiva de los rasgos empleados por Buzan para determinar la fuerza o la debilidad de los Estados, es posible señalar que el mexicano ha sido un Estado débil que ha contado con un gobierno fuerte.[3]

---

[2] El concepto de *liberalización* supone el proceso que vuelve efectivos determinados derechos, que brindan garantías a los ciudadanos frente a arbitrariedades o ilegalidades cometidos por el Estado o por terceros. Mientras que en el ámbito individual ello implica la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos, en el ámbito colectivo ello repercute en una mayor apertura a la expresión de valores o preferencias políticas diferentes a las del régimen, libertad expresión en los medios de comunicación y libertad de asociación.
La continuidad en las prácticas que determinan la liberalización, a pesar de depender, en alguna medida de la voluntad gubernamental, al menos en sus inicios, pueden arraigarse en el ideario colectivo, de manera que paulatinamente se institucionalicen. De este modo, un proceso largo de liberalización puede influir en que la supresión de las libertades permitidas por el gobierno, genere un alto costo político para el mismo. De este modo, es posible que la liberalización influya en algún momento a favor de la democratización, si bien el proceso mismo de liberalización es en sí mismo reversible. Ver O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, Paidós, 1991, pp. 15-50.

[3] Aguayo señala que diversos estudios realizados por investigadores estadounidenses durante la década de los ochenta, encaminados a analizar la evolución del concepto de seguridad nacional en México, mostraban entre otras cosas que éste tenía una connotación amplia que daba prioridad a aspectos socioeconómicos por encima de los asuntos militares y que se orientaba más a cuestiones internas y no a asuntos externos. Cabe destacarse sin embargo que la citada noción amplia y no militar que formalmente pudo haber prevalecido en el discurso oficial no se compagina con los hechos, donde los militares sí jugaban un fuerte rol en la garantía a la seguridad de la nación, si no doctrinariamente, sí en la práctica, como se verá más adelante. Ver Aguayo Quezada, Sergio. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990, p. 113.

De 1917 al 2000 ha cumplido de manera variada con algunos de los rasgos señalados por Buzan: ha contado con niveles variables de violencia política, uso de la fuerza en asuntos de política doméstica, aplicación de medidas policiales para contener a los opositores políticos, disputa ideológica respecto a la organización del Estado,[4] control gubernamental de los medios de comunicación y carencia de una jerarquía política explícita.[5]

Por lo que respecta al carácter autoritario del régimen mexicano que se consolidó entre 1917 y 1940, éste estuvo presente desde su origen. Distintas condiciones históricas favorecieron esta situación.

La historia del país a lo largo del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX estuvo repleta de disputas por constituir un poder central sólido, hecho que solamente se alcanzó con el gobierno de Porfirio Díaz, y más tarde, con la institucionalización del poder presidencial tras la lucha revolucionaria.

Durante mucho tiempo, la principal preocupación política de México no fue la de contener el poder, como ocurre en la lógica liberal de formación del Estado, sino crear un poder central capaz de evitar otros desgajamientos del territorio nacional como el de 1847 y la continua lucha de facciones. De manera que la Constitución de 1917 cobijó legalmente numerosos preceptos que tenían por fin el evitar un Ejecutivo débil.

De cualquier manera, es evidente que en México, siguiendo la definición de Stoppino,[6] el régimen privilegió el aspecto del mando –si bien atendió al aspecto del consenso en un grado notablemente mayor que el propio de las dictaduras sudamericanas revisadas

[4] Ver Flores Pérez, Carlos Antonio. *Grupos políticos en disputa. El gabinete presidencial 1988-1994*. S.P. México, UNAM, Tesis de licenciatura, 1999.
[5] Como se verá a continuación, el régimen mexicano se ha caracterizado por construir diversas fachadas de autoridad, que en última instancia no responden sino al Presidente de la República, única figura de jerarquía, no siempre explícita, pero sí indudable.
[6] Ver apartado *1.2 La seguridad nacional en los regímenes autoritarios*, p. 36, nota 1.

anteriormente– concentró sustancialmente el poder en la figura institucional del Presidente de la República y restó valor a las instituciones representativas.

A pesar de que la Constitución de 1917 hacía referencia a la democracia como sistema de gobierno que México debía abrazar, en los hechos, el pacto entre las fuerzas revolucionarias triunfantes implicó que la contienda por el poder se limitaría a éstas y a ninguna otra fuerza política.

Como observa Torres Mejía:

> "...durante el proceso de formación del régimen surgido de la Revolución Mexicana las reglas democráticas formales previstas en la Constitución fueron marginadas, y su lugar en la práctica lo ocuparon otro tipo de reglas. Se produjo así una notable discrepancia entre la estructura formal y la estructura real del comportamiento político."[7]

La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional implicó un pacto entre la facción constitucionalista, quienes después del asesinato de Álvaro Obregón, entonces Presidente reelecto, admitieron la propuesta de Plutarco Elías Calles de constituir un partido político a fin de disputarse el poder a través de la vía política y no de la armada.

Los caudillos locales se subordinaron al poder central –que durante el Maximato, de 1929 a 1934, recayó realmente en Calles, y no en el Presidente en turno– a cambio de que el poder central les reconociera sus espacios de influencia locales.

En 1934 Lázaro Cárdenas ascendió al poder y un año después logró desembarazarse de la tutela que ejercía Calles en su calidad de Jefe Máximo de la Revolución. A partir de entonces, la jefatura real del partido recae no en el presidente del organismo, sino en el Presidente de la República.

[7] Torres Mejía, op cit, p. 60.

En 1938 Cárdenas corporativizó al partido, que entonces se transformó en Partido de la Revolución Mexicana, de manera que las organizaciones obreras, campesinas y populares que el Estado habría de privilegiar como interlocutores, quedaron bajo el control de facto del Presidente de la República.

Se ha dicho comúnmente que el régimen mexicano poseía dos piezas clave: la Presidencia de la República y el partido de Estado.[8] Sin embargo, dado que el partido estaba subordinado a las decisiones del Presidente de la República, es ésta la pieza principal del régimen mexicano.

A continuación se presenta una semblanza de las principales atribuciones legales y tradicionales que ha poseído el Presidente. Asimismo, se asientan algunos de los rasgos más importantes que caracterizaron al régimen mexicano.

La mecánica del control

El propósito de este breve recorrido es brindar una vista panorámica del amplio poder que las leyes y tradiciones han otorgado al Presidente mexicano y el peso que éste ejerció en la vida política del país a través del gobierno y el partido de Estado.

De acuerdo con el artículo 40 constitucional,[9] México se constituye como una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres, soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

La Constitución de 1917 confirió a la Presidencia de la República, es decir al Ejecutivo, una clara preeminencia respecto a los poderes Legislativo y Judicial.[10]

[8] Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982.
[9] Gobierno Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación, 1997.

Diversos mecanismos legales protegen al Presidente de la República ante presiones políticas que pudieran deponer a su titular. Por ejemplo, la Constitución establece que el Presidente solamente puede ser acusado, durante el periodo de su encargo, por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

El Presidente no es sujeto de juicio político durante su gobierno, y una vez concluido éste, lo es solamente por un año, que corre a partir del último día de su gobierno. El Presidente mexicano, en términos reales, ha sido virtualmente intocable.

El Presidente, a través de diversas Secretarías de Estado, las participaciones federales que reciben los estados de la República por diversos conceptos, como educación, salud, etc., si bien es cierto que en años recientes la ley establece que los estados gozan de mayores recursos que pueden manejar según su propia disposición.

El Presidente es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, lo que implica que comanda al Ejército, a la Marina de Guerra y a la Fuerza Aérea. Nombra, con la anuencia del Senado, a los altos mandos de dichas instituciones.

El Presidente de la República está facultado para proponer al Legislativo la suspensión, en todo el país o en lugar determinado, de las garantías que fuesen obstáculo para enfrentar casos de invasión, perturbación grave de la paz pública.[11]

Mientras la mayoría de los legisladores en el Congreso perteneció al partido de Estado, al igual que el Presidente, la desaparición de poderes en los estados fue generalmente discrecional y motivada por disputas internas entre la clase política oficial.[12]

[10] Cosí Villegas, op cit, p. 22.
[11] Artículo 29 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
[12] Como refuerzo de tal afirmación se puede atender a las consideraciones que la Dirección Federal de Seguridad atribuyó al gobernador de Chihuahua, el 23 de junio de 1966. Aunque no lo cita por su nombre, tal funcionario debió ser el general Práxedes Giner Durán (Ver Camp, Rodric Ai. *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*. México, FCE, 1992, p. 222 y 749). El citado general expresó: "Estoy convencido de

La integración del Congreso y de la Presidencia se ha modificado hasta fechas muy recientes, a partir de las elecciones federales del 2 de julio de 2000, y hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna propuesta de desaparición de poderes locales, de manera que no es posible hacer referencia a nuevas experiencias concretas.

Cabe destacarse sin embargo que la nueva correlación de fuerzas en el Congreso permite suponer que una decisión presidencial en tal sentido requiere de construir acuerdos más amplios a los que en el pasado eran necesarios para la desaparición de poderes en un estado.

Asimismo, el Ejecutivo otorga la concesión de las empresas de radio y televisión. Este hecho confiere al Presidente una notable capacidad de influencia sobre la opinión expresada en los medios de comunicación masiva, que difícilmente pueden arriesgarse a una confrontación directa con el Presidente de la República, bajo la pena potencial de perder las concesiones.

Durante mucho tiempo, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el Presidente pudo ejercer un control notable sobre la opinión expresada en tales medios de comunicación.

---

que el Gobierno Federal no me va a ayudar a hacer ninguna obra, me han dejado solo y así estaré hasta que termine mi gobierno. También estoy convencido de que no me van a quitar... El comunismo es un problema en México, los comunistas se están enfrentando todos los días al Gobierno Federal. Yo soy el gobernador 'más anticomunista' de toda la República y eso se sabe ya en el país y en los Estados Unidos... ¿Ustedes creen que Jonson iba a permitir que me quitaran sabiendo que soy anticomunista...? Soy gobernador de un estado fronterizo y en los Estados Unidos ya saben que conmigo tienen una garantía de que mientras yo sea gobernador, el comunismo no avanzará en Chihuahua... He tenido muchos problemas con los comunistas, mientras haya problemas el Gobierno Federal no me tocará. Por eso creo que mi defensa y mi conservación en el poder, está en los comunistas. Mientras ellos me ataquen, el Gobierno Federal me sostendrá. Por eso mismo, me conviene que haya problemas... ¡algunos hasta he debido crearlos yo mismo!... No se les olvide: mientras haya problemas, el Gobierno Federal no me tocará... Cuando no haya problemas, tendremos que crearlos nosotros mismos... Es la única forma de terminar el Gobierno..." Ver Archivos de Bucareli; "Informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972." En *Nexos*, México, Año 21, Vol. XXI, Núm. 246, junio de 1998, p. 12.

El control sobre la prensa escrita estuvo reforzado por el monopolio del papel para periódico que poseía la empresa estatal PIPSA, hasta que ésta desapareció, en el sexenio de Carlos Salinas.[13]

[13] Como muestra de la sumisión de algunos periódicos al régimen es de utilidad considerar la carta que Gabriel Alarcón, director de *El Heraldo de México*, envió al presidente Gustavo Díaz Ordaz, con motivo de los sucesos de 1968, el 24 de septiembre de ese año:
"Antes que nada, deseo expresar a usted que la amistad y lealtad que le profeso, las antepongo a todo, y al exponerle seguidamente mi actuación en los problemas estudiantiles lo hago para que no exista duda de mi buena fe y entrega a su gobierno, y muy especialmente a que respaldo abiertamente su actuación valiente sensata y patriótica.
[...]
Desde el inicio de los alborotos he estado personal y telefónicamente en contacto con los siguientes colaboradores suyos:
Lic. Luis Echeverría, quien me ha orientado e indicado líneas a seguir en cada caso externándome su conformidad con mi actuación. ...en ocasiones la orientación que me da nos da la guía para la noticia de ocho columnas.
C. Procurador de la República. Nos pidió se destacara, como lo hicimos, el acto de sabotaje en instalaciones de la CFE. Asimismo los retratos de varios aprehendidos y consignados. Personalmente me manifestó su satisfacción por nuestra forma de actuar.
Lic. y Gral. Corona del Rosal. Al igual que los funcionarios antes señalados, nos ha orientado sobre la forma en que nuestras informaciones resultan negativas a los agitadores destacando hechos como la agresión a las fuerzas del orden y la profanación a nuestra Bandera Nacional. ...en varias ocasiones me ha hecho saber que le ha parecido muy correcta y positiva nuestra forma de actuar.
Dr. Emilio Martínez Manatou. El jueves pasado me llamó a primera hora para felicitarnos por la forma en que se destacaba en primera plana la foto del "Che" y las aulas universitarias con nombres de líderes comunistas. ...a pregunta mía me manifestó que le gustaba la forma en que estábamos ayudando al gobierno con nuestra información y la conveniencia de seguir ayudando en igual forma.
Gral. Marcelino García Barragán. Manifestó su agrado a nuestros reporteros por la forma en que se publicó la intervención del Ejército y pidió se destacara, cosa que hicimos la noticia de la exterminación de un grupo de bandoleros y agitadores en la sierra de Chihuahua.
Por último en una reciente entrevista con el Lic. Agustín Salvat, los dos revisamos todas nuestras publicaciones de los acontecimientos, las gráficas y los Editoriales de *El Heraldo* y estuvo de acuerdo en que no se encontraba nada que pudiera interpretarse como negativo al gobierno y que por lo contrario, nuestra política era francamente favorable y de apoyo al régimen. Se ofreció a comentarme diariamente nuestra información y hasta esta mañana todo le ha sido altamente satisfactorio.
Querido Señor Presidente, por lo que le he expuesto a usted a grandes rasgos puede usted ver que para hacer bien las cosas dentro de mi capacidad, me he valido de los consejos observaciones y deseos de diversos funcionarios. Este fue un consejo que usted me dio...
Sinceramente creo que mi lealtad y la de mis hijos está a prueba de cualquier duda. Le ratifico una vez más que creemos en usted, que le tenemos fe y que hemos actuado lealmente. Por muchos lados se nos ha criticado nuestra parcialidad y entreguismo. Pero le ratifico a usted que hemos sido, somos y seremos Díaz Ordacistas y agradecidos leales y sinceros con usted.
Sin embargo mucho le agradeceremos que si usted personalmente cree que nos hemos equivocado por favor nos lo haga saber. Señor Presidente nos sentimos en un cuarto oscuro y solamente usted nos puede dar la luz que necesitamos y señalarnos el camino a seguir.
[...]"
Ver Archivos de Bucareli..., op cit, pp. 37-38 .

El control gubernamental sobre los procesos electorales ha sido analizado a profundidad por diversos autores. Basta decir que todos los comicios federales previos a 1994, y en cierto modo el propio proceso electoral de ese año, fueron manejados por la Secretaría de Gobernación.

Entre 1929 a 1994, diversas organizaciones políticas y sociales tanto en el ámbito nacional como internacional argumentaron repetidamente que dicho manejo gubernamental era favorable al partido oficial y contrario a los partidos de oposición.

Incluso, aunque la elección federal de 1994 estuvo a cargo de un organismo público no gubernamental, el Instituto Federal Electoral, las condiciones de competencia política eran aún inequitativas, de manera que fue precisa una reforma electoral en 1996.

Sin embargo, el poder de la presidencia mexicana no se deriva meramente de lo establecido por la ley, si bien ésta ya le confiere atribuciones que, de suyo, tienen un margen de influencia muy grande.

En su papel de jefe real de la clase política, el Presidente podía determinar las carreras políticas de virtualmente todos los miembros del partido y del gobierno; paralelamente, el Presidente se erigía como árbitro supremo en toda disputa o querella entre diferentes grupos de la clase política.

El Presidente determinaba quién ascendía a los principales cargos gubernamentales, lo que en un sistema presidencial es normal, pero también elegía quién habría de ser postulado para un cargo de elección popular por el partido.

Una vez alcanzada la designación como candidato a diputado o a senador o a gobernador, y sin mayor competencia política fuera de las filas del partido, los representantes populares

electos debían su carrera política, en términos reales, no a los ciudadanos y ni siquiera al partido, sino al Presidente.

Dada esta situación, el Presidente controlaba de hecho a los legisladores de las dos Cámaras, e incluso, a pesar de la forma federalista, a los gobernadores de las distintas entidades federativas.

El Presidente ejercía una fuerte influencia informal dentro del Poder Judicial. Los ministros debían acatar la voluntad presidencial, dado que el Ejecutivo, poseía facultades legales para elegir a los individuos que habrían de ser nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los ministros debían su cargo al Presidente de la República.

Incluso, se consideraba que todo el aparato de justicia, civil o militar, habría de responder favorablemente a toda petición del Presidente de la República, y en general del gobierno federal, por tortuosa que ésta pudiera considerarse en términos legales.[14]

[14] En algunas tarjetas de la Dirección Federal de Seguridad, fechadas el 28 de junio de 1968, se proponen algunas medidas para contrarrestar la propaganda contraria al gobierno, atribuida a un general retirado, diplomado de Estado Mayor, de nombre Miguel Reyes Rodríguez. Las tarjetas exponen las siguientes propuestas:
"En relación con las actividades del Gral. Brig.. D.E.M. Retirado Miguel Reyes Rodríguez, quien desde hace tiempo se viene dedicando a repartir y enviar por correo, cartas suscritas con su firma, en las que se ataca severamente al Señor Presidente de la República, así como se critica al Gobierno y a altos jefes del Ejército Mexicano, se puede ejercitar acción penal en su contra en la forma siguiente:
Integrar una Averiguación por el Ministerio Público Militar por diversos delitos tipificados en el Código Penal Militar, entre otros, el de insubordinación, para que una vez formado el Expediente respectivo sea consignado al Juez del Fuero Militar que corresponda; quien previo el conocimiento de los autores girará la orden de aprehensión relativa en contra del citado Gral. Reyes Rodríguez, a efecto de que sea detenido por la Policía Judicial Militar, y una vez lograda su detención y puesto a disposición de dicho Juez, al tomársele su declaración preparatoria, este funcionario Judicial, podrá hacer constar que al parecer el acusado se encuentra afectado de sus facultades mentales y en tal virtud ordenar la intervención de peritos médicos psiquiatras, para que dictaminen sobre su estado mental y en caso de resultar cierta la afección señalada, podrá legalmente decretar la suspensión del procedimiento para que el expresado militar sea recluido en el establecimiento adecuado para su tratamiento.
Con esta medida el Gral. Reyes Rodríguez quedará internado bajo custodia y ante la opinión pública, y principalmente de los miembros del Ejército, quedará demostrado que sus cartas eran producto de su desequilibrio mental y por cuanto a su enjuiciamiento, que se cubrieron los requisitos que norman el procedimiento legal, además, de que en esta forma, se logrará alejarlo de toda actividad pública y privada, evitándose que salga bajo fianza, toda vez que los delitos por los que sea consignado le permitirán el beneficio de la libertad provisional." Ver Archivos de Bucareli..., op cit, pp. 20-21.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quien deseara desarrollar una carrera en la vida pública –y en esa época, la incorporación al gobierno o al partido oficial eran prácticamente las únicas vías– debía respetar las reglas del sistema, de las cuales la máxima era ceñirse a la voluntad presidencial.

A través de ésta subordinación de todos los funcionarios del Ejecutivo, de los legisladores, de los gobernadores, de los jueces y ministros de las Cortes, y de las organizaciones sociales corporativizadas en el partido, el Presidente era capaz de tener un control sobre la política nacional mucho más grande del que ya de por sí le otorgaban las leyes.[15]

A los gobernadores, por ejemplo, los controlaba a través de la ambición política y de la emisión o retención de recursos federales: todo gobernador que quería continuar el ascenso en su carrera pública debía acatar la voluntad del Ejecutivo federal; paralelamente, todo gobernador que quería recibir recursos económicos para su estado debía igualmente subordinarse a la voluntad del mandatario.[16]

En franca contradicción con los principios federalistas, la voluntad del Ejecutivo Federal era la guía fundamental de las acciones políticas a llevar a cabo dentro de cada una de las entidades federativas.[17]

---

[15] Cosío Villegas, op cit, pp. 28-29. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI, 1987, p. 191. También Camacho Solís, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano." En *Foro Internacional*. México, Vol. 17, N° 4, abril-junio de 1997, p. 618.

[16] González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. México, Era, 1972, p. 45. Sobre las estructuras a través de las cuales se ejerce el control presidencial sobre los gobernadores, González Casanova observa: "Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (licencia) hasta la 'desaparición de poderes'...están sometidos a un sistema de control militar en el cual el 'comandante de zona' designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. Otros funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación, y los propios diputados federales y senadores del estado coadyuvan al control que ejerce el gobierno central... la hacienda federal es muy poderosa –económica y políticamente–, y es muy débil la de los estados."

[17] El 29 de enero de 1970, el subsecretario de Gobernación, encargado del Despacho, Mario Moya Palencia, envió un telegrama a los gobernadores de los estados. Este telegrama muestra que la voluntad del Ejecutivo Federal era la guía para las acciones políticas a adoptar por los gobiernos de las diversas localidades, según se podrá apreciar:

"En vista clima creado hace varios días en algunas Facultades UNAM y llamado Encuentro Nacional de Estudiantes tuvo lugar aquí 5 corrientes en el cual algunos grupos estudiantiles acordaron propiciar un paro

En caso contrario, la confrontación con el Presidente siempre podía conducir a que éste, valiéndose de su control del Congreso, ejerciera su facultad constitucional promoviera ante el Legislativo la desaparición de Poderes en el estado en cuestión, lo que en los hechos era una sentencia para que el gobernador confrontado sufriera el ostracismo político sexenal.

Todo este control político le permitía al Presidente elegir, con una relativa autonomía frente a los diversos grupos de la clase política oficial y con una total autonomía frente a la ciudadanía, a quien habría de sucederlo en el poder: el candidato presidencial del partido oficial, quien hasta 1994, habría de triunfar con toda seguridad en un contexto donde la competencia política real estaba notablemente limitada.

El pluripartidismo mexicano fue, hasta años muy recientes, el reflejo de una aspiración democrática más que una circunstancia real de competencia electoral.[18] Tal competencia estuvo diseñada de tal manera que se garantizara la dominación avasalladora del partido mayoritario y la cohesión de la clase política posrevolucionaria.[19]

---

nacional escuelas educación superior y tecnológicos República, con el pretexto apoyar supuesta huelga de hambre procesados motivo disturbios 1968, se tiene conocimiento de que en varios centros de alta cultura del país se está realizando labor tendiente producir agitación y suspensión labores, con propósitos antes citados. Conveniente que gobierno su digno cargo, con todo tacto y discreción proceda contactar a grupos de catedráticos y estudiantes afines gobierno objeto frustrar ese intento, especialmente mediante la difusión volantes y otros instrumentos informativos para evidenciar al estudiantado que tanto la supuesta huelga de hambre procesados disturbios 1968 cuanto el paro general que se intentó en la UNAM y en el IPN, en esta ciudad fracasaron por su falta de apoyo entre la masa estudiantil deseosa continuar labores académicas y por haber caído por tierra dolosa versión acontecimientos Cárcel Preventiva D.F., día primero corrientes, refriega reclusos en realidad originada por la puesta en práctica operación Fuenteovejuna por parte huelguistas objetivo fuga colectiva aprovechando visita familiares, que provocó un encuentro con otros delincuentes comunes, pero de ningún modo tratóse un acto agresión autoridades centro penitenciario. Dicha información deberá recalcar cuán inconveniente resulta para estudiantes provincia solidarizarse con movimientos políticos estudiantiles D.F. iniciados unilateralmente donde emplease supuesto apoyo estudiantes estatales para fines les son ajenos convirtiéndose objetos manipulados por provocadores siempre eluden su responsabilidad y sólo desean sembrar confusión e interrumpir preparación juventud y clima trabajo priva el país.
Caso no haberse captado esa entidad presencia provocadores a su criterio podrá utilizarse difusión con fines meramente preventivos.
Sírvase contestar enterado.
[...]"
Ver Archivos de Bucareli..., op cit, pp. 41 y 43.

[18] Segovia Canosa, Rafael. "La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973." En *Foro Internacional*. México, Vol. 14, enero-marzo de 1974, p. 305.

[19] Idem, p. 305.

Y como señala Torres Mejía:

> "La mención a las elecciones es obligada pues es en ella en donde finalmente se resuelve la cuestión entre autoritarismo y democracia. Podemos dudar si el requisito formal de elecciones periódicas, libres e incluyentes, que manejan los teóricos de los procedimientos democráticos es suficiente para agotar la definición de democracia, pero no es posible pensar en un sistema democrático sin estas características mínimas."[20]

El partido de Estado no se originó como fuerza política independiente, sino que se formó bajo los auspicios de la burocracia gobernante, a la cual quedó permanentemente subordinado. Con la organización corporativa del partido, al control político-electoral de los grupos políticos regionales, se sumó el control sobre la movilización social.

En esencia, el partido se constituyó como organización de control, tanto de la movilización de apoyo masivo al régimen y al gobierno, como de las demandas sociales que se generaban hacia éstos.

Debido a la correlación de fuerzas establecida por los resultados electorales del 2 de julio de 2000, las condiciones de operación del régimen han cambiado: el Ejecutivo no tiene ya un partido de Estado ni cuenta en el Congreso con una mayoría de legisladores pertenecientes a su propio partido.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia ya no son nombrados unilateralmente por el Presidente, sino que requieren de la ratificación del senado.

El pluralismo determina que el Presidente no controle ya el futuro político de cada uno de los integrantes de la clase política.

[20] Torres Mejía, op cit, p. 62.

Tampoco persisten las condiciones estructurales que favorecían la ejecución de diversas prácticas institucionalizadas que otorgaban al Presidente facultades metalegales.

De cualquier manera, a lo largo de su historia, el régimen posrevolucionario mostró grandes capacidades para ejercer el control social.[21]

De acuerdo con Franco, existen dos mecanismos a través de los cuales se ejerce el control social: los controles externos y los controles internos.[22] Los primeros comprenden las sanciones, los castigos y en general las medidas reactivas que se ponen en marcha cuando los sujetos no se conforman a las normas dominantes.

Los mecanismos de control interno se refieren a todas las medidas y acciones que destinadas a que el individuo interiorice las normas vigentes.

Desde el punto de vista del análisis sistémico, otros autores han hecho referencia a los patrones de coerción política como elementos fundamentales para caracterizar al régimen.[23]

La caracterización opera en dos sentidos: el apego del régimen al imperio de la ley, es decir, la garantía de que ningún individuo será castigado a menos que haya cometido una falta penada legalmente; y la función de exclusión de sus elementos de coerción.[24]

[21] Por control social se entiende "...el conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha por toda sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que caracterizan, impidiendo y desaconsejando los comportamientos desviacionistas y reconstruyendo las condiciones de conformidad incluso respecto de un cambio del sistema normativo." Ver Garelli, Franco. "Control Social." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario...*, op cit, Tomo 1, p. 368.

[22] Idem.

[23] Share, citado en Torres Mejía, op cit, pp. 46 y 47. El propio Torres Mejía, quien en su tesis retoma el concepto de régimen de Easton. Para este autor, el régimen está integrado por a) los valores, b) las normas y c) la estructura de autoridad. Ver idem, p. 54.

[24] Torres Mejía. *Proteccionismo...*, op cit, pp. 46-47.

Desde luego que, como se señaló en el capítulo anterior, la mera presencia de un entramado jurídico no basta para calificar como democrático a un régimen, si no que es fundamental atender a lo que expresa ese entramado jurídico, es decir, a la sustancia de las leyes.[25]

En esta lógica, aunque diversos aspectos de los respectivos entramados jurídicos de un régimen autoritario y otro democrático pudieran coincidir, por ejemplo los propios que regulan aspectos mercantiles o civiles, necesariamente han de divergir cuando se atiende a la forma en que regulan jurídicamente a los actores políticos.[26]

Este entramado legal, junto con todas las instituciones y prácticas encaminadas a garantizar la conservación del régimen es lo que Torres, desde el punto de vista del análisis sistémico, ha denominado proteccionismo político.[27]

Esta protección es lograda a partir de la exclusión de los elementos considerados perniciosos por el régimen, y paralelamente, con el establecimiento de mecanismos que impiden el ingreso de elementos disfuncionales.[28]

La estructura proteccionista es un elemento inherente a cualquier tipo de régimen, sea democrático o autoritario; sin embargo la manera en que opera y el grado de exclusión que ejerza establece la diferencia entre un tipo y otro.[29]

Aunque el enfoque elegido para este trabajo no es el sistémico, sino que abreva de la teoría institucional de la democracia en su aspecto más cercano a la concepción de la teoría liberal

[25] Así se expresa igualmente en el trabajo de Torres, quien retoma la idea de Anglade, Christian. "Democracy and the rule of law in Latin America." En Budge, Ian y David Mckey (eds.) *Developing democracy. Comparative research in honour of J. F. Blondel.* London, Sage Publications, 1994, p. 237.
[26] Torres Mejía, ibidem, p. 49
[27] Idem, p. 83. Cabe destacarse, sin embargo, que en un régimen como el mexicano, donde el apego a la ley ha sido notablemente heterogéneo, las prácticas proteccionistas pueden tener, en determinadas circunstancias, una importancia mayor a la que suponen los preceptos legales.
[28] Ibidem, pp 81- 83.
[29] Idem, p. 82.

de la misma, nada obsta para que el concepto elaborado por Torres sea igualmente útil para este análisis.

De este modo, se considera que los organismos encargados de salvaguardar la seguridad nacional mexicana actuaron frecuentemente como mecanismos de proteccionismo político en un contexto autoritario donde la disidencia política abarcaba un variado espectro de indeseabilidad para el régimen.

De 1947 a 2000, la seguridad nacional de México fue entendida indistintamente como a) seguridad del Estado, en la lógica anticomunista de la Guerra Fría (1947-1989); b) seguridad del Estado, en la lógica de eliminación policial de la subversión; y c) seguridad del régimen, encaminada a favorecer la permanencia en el poder por parte de la clase política oficial.

En determinados momentos, esta lógica actuó en contra de grupos sociales y actores políticos que no transgredían el marco legal de la seguridad mexicana, aún cuando éste fue lo suficientemente ambiguo como para permitir que diversos actos de protesta fueran enmarcados como atentatorios contra la seguridad de la nación.

A continuación se analiza la concepción de seguridad nacional del Estado mexicano durante el periodo que transcurre entre 1980 y 2000. La perspectiva oficial se encuentra formalmente plasmada en los diversos planes nacionales de desarrollo que fueron elaborados durante tal periodo.

La razón por la cual se procede a analizar la perspectiva oficial sobre la seguridad nacional a partir de 1980 y no desde 1947, tal y como cabría esperarse dado que el periodo general que ocupa a la investigación inicia justamente en esta segunda fecha, es que no fue sino hasta 1980 que el gobierno hace referencia explícita al concepto de seguridad nacional.

2.3 La seguridad nacional oficialmente reconocida: los Planes Nacionales de Desarrollo.

La seguridad nacional en el discurso oficial

En estas páginas se analiza la concepción que el régimen posrevolucionario sostuvo oficialmente respecto a la seguridad nacional. Para ello se analiza el discurso oficial contenido en los documentos gubernamentales donde por primera vez se hizo mención del concepto de seguridad nacional, así como en los Planes Nacionales de Desarrollo, de 1980 al 2000.

Se destacan las razones de la tardía adopción del concepto de seguridad nacional dentro del discurso oficial, las razones que favorecieron su incorporación, así como el hecho de que generalmente, fuera deliberadamente convertido en sinónimo de defensa nacional, entre otras cosas, por la evidente carencia de una doctrina referida al tema.

Por principio, cabe destacarse que durante el periodo que transcurre entre 1946 y 1973, el término "seguridad nacional" no aparece asentado en los documentos oficiales del gobierno mexicano. No es sino hasta 1973 cuando el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación encarga formalmente a la Dirección Federal de Seguridad la recolección y el análisis de la información relacionada con la seguridad de la nación.[1]

De acuerdo con la perspectiva oficial del régimen, el concepto de seguridad nacional en México, postula la no intervención y es ajeno al militarismo con que se le ha identificado en otras latitudes.

[1] Aguayo. "Los usos, abusos...", op cit, pp. 115-116 El citado reglamento aparece en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1973. Esa función se ratifica para la citada corporación en el nuevo reglamento de la Secretaría de Gobernación, publicado el 21 de febrero de 1990, en el Diario Oficial de la Federación.

A pesar de tal supuesto, la versión oficial de la seguridad nacional se limita a la protección de la soberanía, la independencia y la integridad territoriales, es decir, a la defensa nacional, cuya responsabilidad recae fundamentalmente en las fuerzas armadas.

Los diversos planes nacionales de desarrollo reconocen que la seguridad nacional requiere de un desarrollo integral de la sociedad y de la protección a las instituciones, sin embargo, a pesar de tal reconocimiento, emplean el término como sinónimo de defensa nacional.[2]

Las fuerzas armadas mexicanas cuentan con una añeja doctrina de defensa nacional, cuyos pilares son la defensa a la integridad territorial, a la independencia y a la soberanía nacionales, todo ello enmarcado en el respeto a la institucionalidad y la subordinación a la supremacía de la autoridad civil, representada por el Presidente de la República.

Consecuentemente, la adopción del concepto "seguridad nacional" en el discurso oficial, parecería no reportar más que la incorporación de un término de moda, cuidadosamente desprovisto de sus facetas menos aplaudidas por el Estado mexicano, y consecuente con la perspectiva tradicional de la doctrina de defensa nacional.

Aguayo atribuye este hecho a que las circunstancias de bonanza económica, paz social y seguridad en las fronteras hicieron innecesaria la reflexión sistemática sobre la seguridad nacional, que sí ocurría, según se ha visto, en otras latitudes latinoamericanas.[3]

Por su parte, Herrera-Lasso y González consideran que esta omisión no era una omisión descuidada, sino que obedecía a una intencionalidad política: los conceptos de soberanía e

[2] Con la excepción del PND 1995-2000, que introduce líneas de acción para proteger y optimizar la seguridad nacional que rebasan los límites de la defensa encomendada a las fuerzas armadas. Ver apartado anterior.
[3] Idem, p. 115.

independencia habían respondido satisfactoriamente a los propósitos de conservar la integridad nacional.[4]

Además, el uso que se hacía del concepto de seguridad nacional en otros países implicaba pretensiones globales –Estados Unidos– o bien, autoritarismos militares –Brasil y Chile–.

Así pues, aunque no definida explícitamente como tal, la concepción oficial del gobierno identificaba a la seguridad nacional como la defensa de la soberanía y del territorio nacionales.[5]

Esta noción remitía necesariamente a privilegiar una perspectiva de defensa hacia las eventuales amenazas exteriores que se presentaban al país. Sin embargo, hacia el interior, el gobierno entendía a la seguridad nacional, aún sin contar con una elaboración teórica, como sinónimo de control de la disidencia.[6]

Herrera y González proponen algunas hipótesis respecto a la razón por la cual el gobierno mexicano comenzó a emplear el concepto de seguridad nacional:

1) Los conceptos de soberanía e independencia nacionales resultaron insuficientes para dar respuesta a todas las nuevas amenazas a la seguridad nacional.
2) El descubrimiento de los yacimientos petroleros favoreció una visión más integral de protección a los intereses nacionales.
3) La violencia en Centroamérica, el tráfico de drogas y el control fronterizo impuesto por los Estados Unidos obligaron a una readecuación de los esquemas de definición y tratamiento de las amenazas.

[4] Herrera-Lasso Luis y Guadalupe González. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en le caso de México." En Aguayo y Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI,1990, pp. 392-393.
[5] Idem, p. 393.
[6] Aguayo. "Los usos, abusos...", p. 115.

4) La potencial desestabilización del país dados los procesos de liberalización económica y política en un contexto de depauperación económica de la población.
5) Preocupación de las fuerzas armadas por establecer de manera más clara sus funciones ante el nuevo contexto de la seguridad.
6) Cambios en las relaciones con Estados Unidos ante el replanteamiento de la agenda de seguridad nacional de ese país.[7]

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

El descubrimiento de la capacidad de producción petrolera del país como elemento que mostró la pertinencia de replantear las estrategias de protección de los intereses nacionales se evidencia en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982:

> "La protección de las instalaciones estratégicas y de los recursos naturales ha adquirido enorme relevancia en la medida en que México ha podido construir un amplio sistema de irrigación, una gran capacidad productora de energía eléctrica y de explotación de recursos petrolíferos..."[8]

El Plan Global de Desarrollo del presidente José López Portillo incluyó un apartado sobre la seguridad nacional mexicana, y en él confundió seguridad nacional con defensa nacional, pues restringe sustancialmente aquélla a las funciones de defensa territorial y de la soberanía de las fuerzas armadas.

En dicho Plan, el término de seguridad nacional fue utilizado exclusivamente para hacer referencia a las tareas de las fuerzas armadas. [9] En el Plan Global de Desarrollo establece:

[7] Herrera-Lasso y González, ob cit, pp. 393-394. Aguayo coincide en que el boom petrolero favoreció que el gobierno de José López Portillo buscara nuevas medidas para proteger las instalaciones petroleras. Remite a Pellicer de Brody, Olga. "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales." En Tello, Carlos y Clark Reynolds. *Las relaciones México-Estados Unidos*. México, FCE, 1981.
[8] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 135
[9] Aguayo. "Los usos, abusos...", op cit. p. 116.

> "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."[10]

Más aún, se confundía seguridad nacional con seguridad pública:

> "Dentro del propósito de seguridad pública y garantía de las libertades ciudadanas, corresponde al poder público vigilar de 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."[11]

De lo anterior se evidencia que, aún discursivamente, el gobierno mexicano no diferenciaba en los hechos de las labores policiales propias de la seguridad pública, destinadas a conservar el orden público, de las medidas de inteligencia estratégica propias de la seguridad nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado propuso una definición más amplia de la seguridad nacional.

El Plan hizo evidente el deseo del gobierno mexicano por alejar su definición de seguridad nacional de la concepción intervencionista de los Estados Unidos, al establecer que

[10] *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 134.
[11] Idem, p. 117.

> "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."[12]

Este Plan proponía también una concepción más amplia de la seguridad nacional, que en principio no estaría limitada a asuntos militares:

> "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 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."[13]

Se concibe, pues, una seguridad nacional cuyos pilares fueran el fortalecimiento jurídico-institucional del Estado, la solidez económica, el cuidado de la justicia social, y la promoción de la cultura nacional.[14]

Sin embargo, a pesar de la lógica ampliada de la cual asegura partir, el Plan restringe nuevamente las cuestiones a instrumentar en materia de seguridad nacional a las tareas propias de las fuerzas armadas. Al asumir la responsabilidad que corresponde al Ejecutivo en tal materia, el Plan establece:

> "Corresponde al Ejecutivo proteger los valores fundamentales de México: la integridad de la población y del territorio, la Carta Magna, nuestro sistema

[12] Poder Ejecutvo. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 58. Tal definición es congruente con la política exterior asumida por el gobierno mexicano, frente a los sucesos de esos momentos en Centroamérica, en contraposición con los intereses estadounidenses en la zona. Más adelante, en el último apartado de este capítulo se profundizará en este tema.
[13] Idem, p. 59.
[14] Ibidem, p. 59.

> 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."[15]

De este modo, el intento de establecer una definición conceptual más amplia de la seguridad nacional, que rebase los límites de las tareas militares, se anula con su instrumentación práctica:

> "...para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional... las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación."[16]

En el resto del apartado relativo a la seguridad nacional, la tarea es asumida como exclusiva de los militares dado que sólo se hace referencia sistemática a las tareas de éstos. Por lo que se refiere a las tareas y objetivos a desarrollar por las instituciones civiles, el Plan se limita a establecer un lineamiento de acción, donde se establece:

> "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."[17]

Con base en lo anterior, es posible establecer que, o bien la seguridad nacional constituía en los hechos un asunto preferentemente militar, más allá de los propósitos discursivos del gobierno mexicano, o bien, que las tareas de las instituciones civiles relacionados con tal

[15] Idem, p. 59.
[16] Ibidem, p. 61.
[17] Idem, p. 62.

materia eran poco sistemáticas y se encontraban sujetas a un amplio margen de seguridad, donde la palabra final le correspondía al titular del Ejecutivo.[18]

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el tema de la seguridad nacional parecía ser abordado con mayor sistematización. El 7 de diciembre de 1988, a menos de una semana de haber asumido el poder, el nuevo Presidente decretó la creación diversos gabinetes especializados, entre ellos se encontraba un gabinete de seguridad nacional.[19] Tal gabinete se integró con los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y de la Procuraduría General de la República.[20]

Acorde con el interés de insertar a México en la nueva dinámica mundial, característico del gobierno de Salinas, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 partió de consideraciones de índole internacional al iniciar la reflexión sobre los asuntos de seguridad nacional.

El Plan percibe que la distensión este-oeste y la globalización económica han hecho obsoletos los conceptos tradicionales de seguridad nacional, dado que las alianzas internacionales se generan más con base en razones económicas que políticas.[21]

---

[18] Aguayo observa que la concepción de seguridad nacional, que se aprecia en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, es más amplia y establece que la función de las fuerzas armadas respecto a la misma es de colaboración con la autoridad civil. Sin embargo, es evidente que dicha colaboración, esto es, el papel relativamente secundario que las fuerzas armadas desempeñarían, en un contexto donde la concepción gubernamental de la seguridad nacional no es belicista ni transfronteriza, sino enfocada al desarrollo nacional, no se sostiene: en ninguna parte del Plan se establecen las tareas civiles relativas a la seguridad nacional. Ver Aguayo. "Los usos, abusos...", op cit, pp. 116-117. No es sino hasta 1985 cuando el presidente De la Madrid publica un nuevo reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, donde se atribuye a esta la competencia de coordinar las acciones gubernamentales en materia de seguridad nacional. Ver al mismo autor y misma obra, p. 120.

[19] Decreto por el cual se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988. En los inicios de este sexenio también se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sobre el cual se hará referencia con más detalle en el siguiente apartado.

[20] Ver idem.

[21] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984, p. 25.

El gobierno de Salinas desestimó expresamente las amenazas militares transfronterizas y ubica los nuevos conflictos en el terreno de la opinión pública, donde la alta tecnología de los medios de comunicación masiva favorecen la intervención de grupos de opinión externos en asuntos nacionales.[22]

Sin embargo, en este Plan las fuerzas armadas continúan como las principales responsables de la seguridad nacional, pese a que desde el sexenio anterior se atribuía a la Secretaría de Gobernación la facultad para coordinar las tareas gubernamentales en dicha materia:

> "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 Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional."[23]

No obstante, más adelante el propio Plan introdujo nuevamente la confusión, al expresar que a las fuerzas armadas les correspondía *coadyuvar* a la seguridad nacional:

> "Es objetivo del Estado Mexicano el alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional. En este contexto, las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo."[24]

[22] Idem, p. 26.

[23] Ibidem, p. 23. Las cursivas son mías.

[24] Idem, p. 33. Aguayo considera que el PND de Salinas de Gortari mostraba rasgos promisorios dado que se utiliza con mayor frecuencia y soltura, aunque con escaso rigor, según reconoce el autor, el término de seguridad nacional. Más aún, en que "...ya aparece explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad." Ver Aguayo, "Los usos, abusos...". Es difícil compartir su punto de vista, dado que, a diferencia del PND de De la Madrid, el de Salinas no ofrece una definición explícita de seguridad nacional, lo que bien puede ser considerado como un retroceso. Ciertamente el PND 1989-1994 parte de un razonamiento que tiene en cuenta factores internacionales más amplios, como es el derrumbe del mundo bipolar y el auge de la globalización, sin embargo, sería muy indulgente el considerar que tales señalamientos o la mención específica del narcotráfico como un problema a combatir por parte de las fuerzas armadas, constituyan una agenda explícita de amenazas a la seguridad nacional. En opinión de Piñeyro, las instituciones estatales básicas para la conservación de la seguridad nacional, durante el gobierno de Salinas son las Secretarías de la Defensa

A pesar de 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,[25] el Plan Nacional de Desarrollo no aporta siquiera una definición de lo que habrá de entenderse por seguridad nacional.

El citado Plan muestra contradicciones internas y no supera, pese a todo, la identificación implícita de la seguridad nacional con la protección de la soberanía y la defensa de la independencia e integridad territoriales.
En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Salinas, no se precisan otras tareas a realizar, con el fin de garantizar la seguridad nacional, que aquellas explícitamente encomendadas a las fuerzas armadas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, retoma a la defensa de la soberanía nacional como el primer objetivo del Estado mexicano.[26]

Sin embargo, en este caso, el planteamiento incluye elementos que permiten apreciar que la lógica general del discurso supone una respuesta del régimen a los acontecimientos de enero de 1994, con la irrupción de la guerrilla del EZLN en suelo chiapaneco.

Nacional y de Marina, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera que se mantiene la perspectiva de restringir la seguridad nacional a los temas de defensa territorial y protección diplomática de la soberanía. Por otra parte, el mismo autor evidencia que durante el sexenio de Salinas, solamente se empleó la referencia a la protección de la seguridad nacional en dos ocasiones: en los temas del combate al narcotráfico y en la justificación de la intervención militar en el arresto de la dirigencia del sindicato petrolero y su líder, Joaquín Hernández Galicia. Como hecho paradójico, este autor señala que el conflicto en Chiapas originado en 1994, con la irrupción del EZLN, nunca fue referido como problema de seguridad nacional. Ver Piñeyro Pyñeyro, José Luis. "La seguridad nacional con Salinas de Gortari." En *Foro Internacional*. México, Vol. XXXIV, Octubre-Diciembre, 1994, Núm. 4, pp. 758-759. Resalta pues la vaguedad de la concepción gubernamental.

[25] PND 1989-1994, p. 17

[26] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 3.

De este modo, el Plan resalta puntos inherentes al concepto de soberanía, cuyo señalamiento podría haberse obviado en otro contexto:

> "...la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine... 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."[27]

Aún de manera más explícita, el Plan establece:

> "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."[28]

Aunque este Plan no establece tampoco una definición concreta y explícita de la seguridad nacional, sí enuncia los objetivos que persigue el Estado mexicano a través de su política de seguridad nacional.

De acuerdo con este Plan, el principal objetivo de la política de seguridad nacional confluye con el propio de la política exterior: ambos persiguen invariablemente el fortalecimiento de la soberanía nacional, y todos sus objetivos, estrategias e instrumentos se subordinan necesariamente a tal fin.[29]

Al igual que los documentos similares que lo anteceden, este Plan también ensalza el carácter institucional de las fuerzas armadas, cuya labor principal identifica con la protección territorial:

[27] Idem, p. 3.
[28] Ibidem, p. 8.
[29] Idem, p. 8.

> "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."[30]

Mientras que los Planes anteriores resaltaban en uso pacífico de las fuerzas armadas en la realización de acciones de apoyo a la comunidad, tales como dotación de agua potable y la realización de obras de infraestructura, atención médica, etc., el Plan 1995-2000 hace además una breve referencia a un tema que generalmente ausente en el discurso oficial: la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad interna.

El Plan asienta:

> "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."[31]

De hecho, el Plan reconoce que esta institucionalidad ha permitido que la doctrina de seguridad nacional mexicana no haya sido jamás intervensionista ni militarista.[32]

El recuento de los diversos planes nacionales de desarrollo, desde el momento en que el término de seguridad nacional hizo su aparición en el discurso oficial evidencia, por el contrario, que el Estado mexicano ha carecido de una elaboración doctrinaria de la seguridad nacional que no limite a ésta al mero terreno de la defensa nacional (protección a la soberanía, integridad territorial e independencia), según se evidencia en estas páginas.

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Zedillo sí incluye, de manera explícita, los factores a los cuales considera los principales riesgos para la seguridad de México:

[30] Ibidem, p. 7.
[31] Ibidem, p. 7.
[32] Idem, p. 7.

> "Al desaparecer la división política del mundo en dos polos se liberaron fuerzas creativas en muchas latitudes y disminuyó la amenaza de una guerra nuclear total. También, se agudizaron los desequilibrios regionales que ahora atentan contra la necesaria reforma de los organismos multilaterales y el avance del derecho internacional. Por ello, se han agravado las amenazas de nuevos conflictos regionales, del terrorismo y del resurgimiento de viejas intolerancias raciales y culturales, hoy capaces de vincularse instantáneamente con simpatizantes en el mundo entero. La aparición de esos viejos y nuevos extremismos genera conflictos que pueden afectar nuestros intereses."[33]

Nuevamente, dado el apoyo internacional que recibió el EZLN, por parte de muchas organizaciones externas, el gobierno expresó su recelo respecto al papel que éstas podían desempeñar respecto a los asuntos internos de México:

> "Otra gran transformación ha sido la aparición en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional... Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano."[34]

Se señala igualmente que

> "...el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico, e incluso la promoción de la democracia. México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos."[35]

Aunque se advierten ciertas reminiscencias del discurso tradicional del régimen, siempre dispuesto a ocultar sus arbitrariedades de la mirada de la opinión pública internacional, recubriéndose de celo nacionalista, sí es posible observar avances en el PND 1995-2000.

[33] Ibidem, pp. 4-5.
[34] Ibidem, p. 5.
[35] Idem, pp. 5-6.

De hecho, en este Plan se introducen por primera vez estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional mexicana, que rebasan los umbrales de las tareas de defensa nacional encargadas a las fuerzas armadas.

Tales estrategias y líneas de acción consisten en:

- "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 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 y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia de 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."[36]

[36] Ibidem, pp. 9-10

De la larga cita anterior es necesario resaltar dos aspectos: en primer lugar, la exposición explícita de los factores que el gobierno mexicano habrá de contemplar como amenazas a la seguridad de la nación, hecho que constituye una novedad en los diversos planes de gobierno que se han analizado.

En segundo lugar y de manera igualmente novedosa, el PND del presidente Zedillo hace por primera vez mención a las organizaciones de inteligencia encargadas de la seguridad nacional, con lo que se descubren al menos dos factores totalmente ausentes del discurso oficial: que la seguridad nacional no ha estado en los hechos meramente restringida a las labores de defensa nacional encargadas a las fuerzas armadas, y que las organizaciones de inteligencia han operado en un amplio margen de discrecionalidad no legal, cuando no francamente ilegal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Por lo que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, éste muestra una nueva estructura temática, derivada de la reestructuración de la Oficina de la Presidencia de la República, que tuvo lugar a principios del periodo presidencial de Vicente Fox.[37]

El primero de diciembre de 2000, por acuerdo presidencial, el gobierno de Vicente Fox creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que habría de integrar tres comisiones, que pretendidamente habrían de unificar y coordinar los esfuerzos gubernamentales:

[37] El 30 de noviembre de 2000 el Diario Oficial de la Federación publicó las reformas que sufrieron diversas disposiciones legales, para dar paso a la nueva institucionalidad propuesta por el gobierno de Vicente Fox. Entre tales reformas se cuentan las que se establecieron para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 8°, de acuerdo con las nuevas disposiciones, establece: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, en los términos de los acuerdos y órdenes que emita y de conformidad con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República." Ver *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

> "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..."[38]

De este modo, la agrupación de temas en el PND 2001-2006 se encuentra dividida en Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto.

En el PND 2001-2006, los temas concernientes a política interior, política exterior, seguridad nacional, defensa nacional y procuración de justicia, se encuentran englobados dentro del área de Orden y Respeto.

De acuerdo con este PND la Comisión de Orden y Respeto tiene entre 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."[39]

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, introduce un apartado específico que hace referencia a la seguridad nacional, sin identificarla con la defensa de la soberanía y integridad territorial.

En este caso, se puede apreciar el empleo de un lenguaje más identificado con la doctrina de seguridad nacional, así como una referencia explícita hacia los servicios de inteligencia

[38] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 30 de mayo de 2001, segunda sección, pp. 3 y 52.
[39] Idem, pp. 4 y 54.

gubernamentales y demás organismos encargados de la seguridad nacional, cuya actividad, se asegura, se habrá de reglamentar. Se establece así, que

> "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."[40]

Como se ha señalado, el PND 2001-2006 diferencia entre las acciones de defensa de la soberanía e integridad territorial de las propias de la seguridad nacional, y éstas de las concernientes a la garantía de la seguridad pública.

Así, por ejemplo, entre los objetivos gubernamentales en el área de Orden y Respeto se distinguen:

> "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."[41]

Por lo que se refiere a la defensa de la soberanía, el gobierno de Vicente Fox observa que el sistema internacional se ha modificado tras la distensión Este-Oeste.[42] A partir de un nuevo escenario de relativa distensión mundial y creciente interdependencia, considera que

[40] *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 46 Entre 1989 y 2001, el servicio de inteligencia dependiente de la Secretaría de Gobernación ha sido el CISEN, como se verá en el capítulo siguiente.
[41] Idem, p. 107.
[42] Considera que dado el proceso de reestructuración de un nuevo orden mundial, México debe desempeñar un papel más activo, de manera que se inserte de forma conveniente en un mundo globalizado. Desde la pers-

> "...el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional..."[43]

Como consecuencia, propone una política de defensa que integre perspectivas de instituciones gubernamentales no militares, a fin de encarar factores transfronterizos de amenaza no tradicional, como el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada y el deterioro ambiental.[44]

Como parte de las estrategias encaminadas a proteger la independencia y soberanía nacionales, el gobierno de Fox propone la realización de diversas acciones en materia de fuerzas armadas, como fortalecer la capacidad de respuesta de las mismas y su modernización.[45]

Independientemente de la apreciación de carencia de amenazas externas tradicionales, el PND 2001-2006 asigna a las fuerzas armadas las tareas tradicionales de la defensa nacional:

> "...el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras."[46]

Sin embargo, les encomienda también tareas no tradicionales, en coordinación con otras dependencias gubernamentales, como la lucha contra el tráfico ilegal de narcóticos, de armas y de personas,[47] que habían sido identificados como amenazas sustantivas contra la

pectiva del gobierno de Fox, la política exterior de México no debería limitarse a la preservación de la soberanía y la seguridad nacionales, sino que debería promover el desarrollo socioeconómico del país. Igualmente, se propone adoptar una participación más activa, en materia de promoción internacional de la democracia y de los derechos humanos, factor que contrasta con los principios tradicionales de no intervención en los asuntos de otros países, propios de la doctrina de política exterior mexicana. Ver idem, pp. 47-48.

[43] Idem, p. 107.
[44] Ibidem, p. 107.
[45] Ibidem, p. 108.
[46] Ibidem, p. 107.
[47] Idem, p. 107.

seguridad nacional, por el PND 1995-2000, del presidente Ernesto Zedillo, e incluso, les asigna la tarea de evitar el maltrato a migrantes ilegales dentro del territorio mexicano.[48]

Otras tareas no convencionales en las cuales habrán de emplearse las fuerzas armadas, según lo establece el PND 2001-2006, es el cuidado de los recursos naturales del país y la promoción del desarrollo marítimo, encomendada particularmente a la Armada de México.[49]

De acuerdo con lo establecido en el PND 2001-2006, el gobierno de Fox considera a la seguridad pública como un interés vital del Estado mexicano.[50]

Muchas de las tareas no convencionales asignadas a las fuerzas armadas, como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, constituyen aspectos de seguridad pública agravados, considerados como temas de seguridad nacional por los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

En el PND 2001-2006, el narcotráfico y el crimen organizado, son mencionados, en principio, como asuntos de seguridad pública, sin embargo, en el apartado relativo a la seguridad nacional, nuevamente se les incluye como amenazas a la misma.[51]

Por lo que se refiere a la seguridad nacional, el PND 2001-2006, la define como

> "...la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano...."[52]

O bien, como

[48] Idem, p. 107.
[49] Ibidem, p. 108.
[50] Idem, p. 106.
[51] Ibidem, ver pp. 104-106.
[52] Idem, p. 55.

"...protección, previsión y promoción del interés público..."[53]

En un contexto de alternancia el poder, donde por primera vez ocupa el poder un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, el PND 2001-2006 muestra consideraciones que, de otra manera, difícilmente habrían sido incluidas en un documento oficial de esta naturaleza.

El PND 2001-2006 parte de la apreciación de que la concepción de seguridad nacional de los gobiernos priístas anteriores al 2000 era incompatible con la democracia:

> "En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas."[54]

De acuerdo con la perspectiva del gobierno del presidente Fox, la concepción oficial de la seguridad nacional de los gobiernos que le antecedieron implicaba, en todo caso, la protección a los intereses de supervivencia política del régimen; y en la consecución de tal fin, los gobiernos aplicaron un amplio margen de discrecionalidad:

> "El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de decisiones derivadas de esta situación."[55]

En la misma lógica, el PND 2001-2006 señala:

[53] Idem, p. 54.
[54] *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,* op cit.
[55] Idem, p. 109.

> "El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional."[56]

Desde la perspectiva del gobierno del presidente Fox, la confusión entre interés general e interés de grupo, que caracterizó a los gobiernos que le antecedieron, pervirtió la función de los organismos encargados de la seguridad nacional, de manera que éstos dejaron de atender aspectos que crecientemente se han convertido en amenazas a la seguridad: la delincuencia organizada, la corrupción y el deterioro ambiental.[57]

El PND 2001-2006, considera como las verdaderas amenazas a la seguridad nacional

> "...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."[58]

A pesar de esta definición de metas, los objetivos sustantivos planteados por el citado Plan en materia de seguridad nacional se ubican preponderantemente en el establecimiento de una doctrina de seguridad nacional acorde con la democracia, y de un mayor control jurídico-institucional de los servicios gubernamentales encargados de la seguridad nacional.

De esta manera, los objetivos de seguridad nacional asentados en el PND 2001-2006 son:

> "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.

[56] Ibidem, p. 105.
[57] Idem, p. 109.
[58] Ibidem, p. 105.

> 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."[59]

Las estrategias gubernamentales para alcanzar los objetivos de seguridad nacional, planteados en el PND 2001-2006 son:

> "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, 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."*[60]

El aspecto del control legal e institucional al que se refiere el PND 2001-2006 hace énfasis en los servicios de inteligencia. Se señala así que tales servicios deberán ajustar sus

[59] Idem, p. 110.
[60] Ibidem, pp. 110-111.

criterios de operación a las normas propias de un régimen democrático, y habrán de someterse además a un esquema de rendición de cuentas.[61]

Se señala, la necesidad de mantener la confidencialidad de la información clasificada, producto de las acciones de tales servicios, sin embargo, el gobierno del presidente Fox señala que durante su administración habrán de acordarse las condiciones que determinen la manera y los plazos para que tal información sea desclasificada.[62]

El Plan hace énfasis también en la necesidad de fortalecer las actitudes de lealtad institucional de sus miembros y su respeto por el Estado de Derecho, por las instituciones democráticas, y por las autoridades legítimamente electas, además de incrementar la eficacia en las tareas que les sean de competencia.[63]

Es aún temprano para hacer un balance adecuado entre los objetivos postulados por el gobierno del presidente Fox en materia de seguridad nacional. En todo caso, la institucionalidad que dichos objetivos implican se encuentra aún en proceso de articulación.

El esquema de seguridad nacional contemplado en el PND 2001-2006 se encuentra en condiciones embrionarias. En todo caso, el citado Plan no hace sino señalar los faltantes que en tal materia apremian al Estado mexicano, y cuya resolución, al menos por lo que se refiere a la formulación de una doctrina de seguridad nacional operable, requiere, desde luego de una discusión amplia que rebasa al Ejecutivo.

La construcción de una doctrina de seguridad nacional operable implica, necesariamente, la incorporación en el debate, de todo un amplio espectro de actores políticos y sociales, a fin de que los axiomas que habrá de integrar sean, en efecto, legítimos y por ende asumidos por todas las fuerzas políticas.

[61] Idem, p. 111.
[62] Idem, p. 111.
[63] Ibidem, p. 111.

Sin embargo, más allá de las carencias a las que hace referencia este último Plan, es posible apreciar que, por lo menos hasta el 2000, el discurso oficial la seguridad nacional careció de una elaboración doctrinaria distinta a su identificación con la defensa nacional (protección a la soberanía, independencia e integridad territorial).

No obstante, esta carencia doctrinaria no fue óbice para que el régimen mexicano estructurara, como se verá, diversos mecanismos de coerción destinados a proteger la supervivencia del régimen, en un contexto mucho más amplio que la propia defensa nacional, sugerida en los documentos oficiales.

Es pues momento de proceder a analizar la seguridad nacional realmente existente, de acuerdo con la definición de Chabat, con la cual operaron los gobiernos posrevolucionarios.[64]

[64] Ver primer apartado del capítulo anterior.

2.4 La seguridad nacional en las leyes mexicanas

En este apartado se aborda el aspecto de la arbitrariedad legal con que en los hechos, operaba la seguridad nacional mexicana, reconocida o no como tal en el discurso oficial de los gobernantes. Se comienza así a mostrar la seguridad nacional realmente existente en el México posrevolucionario, seguridad cuyas instituciones, estaban frecuente y fundamentalmente puestas al servicio de los intereses del régimen.

Con tal objeto, se analizan las disposiciones legales que delimitaron a los delitos de disolución social y a los vigentes delitos contra la seguridad de la nación. Se muestran ejemplos concretos del uso arbitrario y político de tales entramados legales. Finalmente se describen algunas disposiciones legales en materia de seguridad pública -surgidas en años recientes, en otra época y con estilos de gobernar menos autoritarios- que son de particular relevancia para la seguridad nacional.

El concepto y la puesta en marcha de la seguridad nacional realmente existente[1] se evidencian en diversas fuentes: la legislación sobre temas relacionados con la misma, los informes sobre las acciones realizadas por los servicios gubernamentales encargados de salvaguardar la seguridad de la nación, contenidos en documentos públicos confidenciales, o bien, testimonios expresados ante organizaciones protectoras de los derechos humanos.

De tal tema y del análisis de las organizaciones encargadas de la seguridad nacional de México, se habrá de ocupar el presente apartado.

Se pretende resaltar cómo las leyes e instituciones que de algún modo se relacionaban con la seguridad nacional contaban, entre sus fines sustanciales, con el de reforzar los intereses autoritarios del régimen, más allá de lo expresado formalmente por los planes de gobierno, esto es, de la pretendida concepción oficialmente reconocida de la seguridad nacional.

[1] Ver apartado sobre los conceptos de seguridad nacional, capítulo primero.

La divergencia entre el concepto formal y la práctica real de la seguridad nacional mexicana implicó la adopción, en lo doctrinario, de definiciones de la seguridad nacional poco explícitas y sistematizadas,[2] y la puesta en marcha, en los hechos, de un sistema de coerción relativamente eficaz para los objetivos de conservación del régimen, destinado a debilitar y/o reprimir a la disidencia política.

La represión se llevó a cabo con medidas de mayor o menor violencia, en un amplio espectro que oscilaba del mero hostigamiento a través de seguimientos personales, intervención de comunicaciones y desprestigio individual, hasta la detención clandestina, la tortura y eventualmente la ejecución.

Tal lógica operó siempre que los disidentes fueron considerados por el gobierno como un peligro para la supervivencia del régimen y de los intereses gubernamentales, e incluso, como amenaza a los intereses del grupo en el poder.

Como señala Curzio:

> "...por las características del sistema político mexicano la seguridad del Estado se convierte en seguridad del régimen y la seguridad del régimen supone la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominan en un momento determinado."[3]

Como se ha visto en el apartado anterior, el concepto de seguridad nacional se encuentra prácticamente inexistente en el discurso oficial previo a los años ochenta. Sin embargo, desde los años cuarenta comenzaron a articularse las piezas fundamentales de la seguridad

[2] Ver apartado anterior sobre la concepción de seguridad nacional asentada en los Planes Nacionales de Desarrollo.

[3] Curzio. "La seguridad...", op cit, p. 10. Herrera-Lasso y González expresan una idea similar al señalar que las condiciones políticas mexicanas igualaban la fuerza del Estado a la fuerza del gobierno. La confusión la atribuyeron a las condiciones particulares del régimen político mexicano, particularmente a la falta de contra-pesos de poder, dada la virtual inexistencia de la división de poderes. Ver Herrera-Lasso y González. "Balance y perspectivas..." op cit, pp. 395-396.

nacional mexicana, tal y como se estructuró en los hechos durante la segunda mitad del siglo XX.

La articulación del aparato estatal de seguridad nacional fue muy anterior a la aparición de tal concepto en el discurso oficial. Y como sostiene Chabat, respecto a la concepción seguridad nacional *realmente existente* en un determinado Estado,[4] en México, las instituciones de seguridad nacional tuvieron objetivos y realizaron acciones que rebasaron con mucho los límites impuestos por la definición del término oficialmente reconocida.

Mientras que en el discurso oficial, la seguridad nacional es sinónimo de defensa nacional, en razón de lo cual se atiende fundamentalmente a la protección del Estado nacional frente a eventuales amenazas externas, su puesta en marcha en los hechos permite identificar que la preocupación fundamental de los gobernantes era prevenir la desestabilización interna.
La distinción entre seguridad nacional y seguridad interna es complicada.[5] Como expresan Herrera-Lasso y González:

> "...decir que las amenazas internas están en el ámbito de la seguridad interna y las externas en el de la seguridad nacional resulta insuficiente, pues las primeras pueden tener dimensiones de seguridad nacional, sin provenir necesariamente del exterior."[6]

Y como se ha expresado también, tampoco es posible divorciar absolutamente la seguridad del gobierno y del Estado de la seguridad nacional.[7]

[4] Ver capítulo 1.
[5] De hecho, algunos autores como Thiago Cintra conciben a la seguridad interna como una integrante de la seguridad nacional, junto con la seguridad externa, lo cual es plausible, dado que no se puede ignorar que determinadas condiciones surgidas dentro de las propias fronteras de un Estado nación, pueden constituirse en amenazas a la seguridad nacional. Como quiera que sea, la determinación de qué condición interna y de qué manera se constituye como amenaza a la seguridad nacional no está exenta de problemas. Ver capítulo 1.
[6] Herrera-Lasso y González. "Balance...", op cit, p. 396.
[7] Ver apartado anterior.

Para estos autores, los asuntos que tienen que ver con la seguridad del gobierno y del Estado se constituyen como riesgos para la seguridad nacional cuando pueden derivar en escenarios de inestabilidad interna, cuando amenazan la supervivencia de la institucionalidad vigente, o pueden desembocar en la guerra civil.[8]

De acuerdo con estos autores, tales amenazas serían por ejemplo:

1. Acciones de traición a la patria de actores internos, ciudadanos comunes o funcionarios públicos, que prestaran servicios a gobiernos extranjeros en detrimento del propio.
2. Acciones que pretendan la modificación del orden constitucional vigente a través de acciones ilegales.
3. La criminalidad extrema.[9]

Aunque la lógica propuesta por estos autores es en principio correcta, particularmente si se le atiende respecto a las amenazas a la estabilidad de un régimen democrático y legítimo, se antoja insuficiente cuando se aplican a un régimen autoritario.

Herrera-Lasso y González establecen:

> "Las acciones de disidencia, oposición o reivindicación son asuntos estrictamente de carácter político interno, cuando éstas de dan dentro de los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos y a las organizaciones sociales. Estas demandas deben encontrar cauce en las instancias del aparato del Estado y, en principio, no deben involucrar la intervención directa de las fuerzas armadas ni considerarse parte de la agenda de seguridad nacional."[10]

[8] Herrera-Lasso y González, op cit, pp. 396-397.
[9] Idem, pp. 396-397.
[10] Ibidem, p. 397. Se aprecia sin embargo, a pesar del reconocimiento de la imposibilidad de desvincular la seguridad interna de la seguridad nacional, una tendencia a manejar ambos conceptos de manera independiente: "Cuando estas acciones [de disidencia] rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de utilizar sus recursos para hacer prevalecer el estado de derecho, siempre y cuando exista en sus acciones un estricto apego a la ley. De cualquier modo, las reacciones frente a revueltas, manifestaciones no autorizadas, movi-

Esta lógica parece insuficiente para dar cuenta de la forma en que opera la seguridad nacional, por lo que se refiere a sus aspectos internos, en un régimen autoritario, pues la manera en que éste percibe las amenazas a su estabilidad es sustancialmente diferente.

Formalmente, un régimen autoritario puede proclamar que, en los asuntos propios de la garantía a su seguridad nacional, desde su vertiente interna, cumple las premisas señaladas por Herrera-Lasso y González: se limita a encarar las acciones de traición a la patria, los intentos de modificar ilegalmente el orden institucional existente, y de combatir a la criminalidad extrema.

El problema estriba en que en un régimen autoritario, la definición de las acciones a considerar como traición a la patria, de vulneración ilegal al orden institucional y la condición de criminal, son definidas discrecionalmente por los gobernantes.[11]

En este caso, la protección que debería proporcionar la ley, para determinados márgenes de disidencia y diversas manifestaciones de inconformidad, aparece confusa. Frecuentemente

mientos guerrilleros, etc., son en principio asuntos de seguridad interna, mientras no existan agentes externos que induzcan este tipo de acciones o participen en ellas, o bien mientras estos fenómenos no alcancen dimensiones que amenacen al Estado en su integridad o que produzcan ventanas de vulnerabilidad frente al interior." Idem, p. 397. El dilema se encuentra desde luego en determinar en qué momento una guerrilla, según el ejemplo retomado por estos autores, se ubica como una amenaza a la integridad del Estado, y en el hecho evidente de que los servicios de inteligencia y seguridad operan en toda sociedad, con la lógica de evitar justamente que las amenazas cobren la fuerza suficiente como para atentar contra la integridad del Estado. De lo contrario, el Estado se vería obligado a atender tales amenazas hasta el momento en que éstas se hayan fuera de control.

[11] Por ejemplo, en su informe de gobierno, en 1965, el presidente Gustavo Díaz Ordaz tachó a los médicos disidentes de "enemigos de nuestro progreso" y de ser "lisa y llanamente contrarrevolucionarios, cuando no deliberadamente antimexicanos". Los médicos simplemente realizaron diversas manifestaciones, todas ellas pacíficas, en demanda de mejores condiciones laborales. De la denominación de antimexicanos a la de traidores a la patria sólo hay un paso. Desde tal perspectiva el aparato de coerción del régimen se encargó de reprimir al movimiento médico, cuyos líderes fueron encarcelados. Ver Aguayo Quezada, Sergio. *1968. Los archivos de la violencia*. México. Grijalbo-Reforma, 1998, p. 80. Tal fue la perspectiva gubernamental en relación con el movimiento estudiantil de 1968. El general Luis Gutiérrez Oropeza, entonces jefe del Estado Mayor Presidencial del presidente Gustavo Díaz Ordaz, expresó "Gustavo Díaz Ordaz no tuvo más alternativa que emplear la fuerza para contener la violencia en que nos querían envolver. En el renglón del orden y la seguridad nacionales, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falta de hombría porque lo que está en juego es la vida de una nación." Gutiérrez Oropeza, Luis. *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*. México, Gustavo de Anda, 1988. Citado en Aguayo. "Los usos...", op cit, p. 115.

la ley contiene cláusulas que, con independencia de su calidad legal, la constituyen como un elemento de coerción autoritaria. En ocasiones, los preceptos legales no rigen las prácticas reales del gobierno.

Un régimen autoritario cuenta con preceptos legales y/o con prácticas no legalizadas pero institucionalizadas, que reducen las posibilidades de disidencia, a aquellas que el gobierno en turno no considere discrecionalmente como un reto a sus intereses.

El delito de disolución social

Los primeros preceptos legales vinculados con la seguridad nacional mexicana surgieron en 1941. Se trata de las reformas y adiciones a los artículos 129 y 145 del Código Penal Federal, promulgadas el 30 de octubre de ese año.

En un contexto donde el Estado mexicano se disponía a entrar en guerra con los países del Eje, el gobierno tomó otras medidas para prevenir posibles disturbios y actos de espionaje, por parte de los ciudadanos de esas naciones.

El fin de tales reformas era combatir cualquier actividad que pudiera suponer simpatía o ayuda hacia los países del Eje, con los cuales México había roto relaciones.[12]

La Secretaría de Gobernación, con la ayuda del ejército, concentró a los alemanes, japoneses e italianos que residían en las costas y fronteras, y los ubicó en ciudades del interior de la República.[13]

[12] Torres Ramírez, Blanca. *Historia de la Revolución Mexicana. México en la Segunda Guerra Mundial 1940-1952*, Colección Historia de la Revolución Mexicana, México, El Colegio de México, 1979, p. 76. Unas semanas antes, el diario *El Popular* del 18 de octubre de 1941, publicó, con el título "El Partido Nazi en Nuestro País", una lista de personas a las que se les atribuían simpatías con el nazismo.
[13] Torres Ramírez, op cit, p. 78.

Más aún, se suspendió la entrega de cartas de naturalización a nacionales de los países del Eje, se estableció estricto control de las comunicaciones telegráficas y radiográficas y se obligó a los extranjeros a inscribirse en un registro especial de la Secretaría de Gobernación.[14]

Las reformas establecían penas para los individuos que sostuvieran inteligencia con algún gobierno extranjero o para los funcionarios mexicanos que divulgaran información secreta.[15]

Asimismo, se aprobó el surgimiento del delito de disolución social, consistente en penalizar al extranjero o nacional que de manera hablada o escrita o por cualquier medio realizara propaganda política defendiendo ideas de gobiernos extranjeros, mismas que perturbaran el orden público o afectaran la soberanía.[16]

Una vez concluido el conflicto, los artículos 129 y 145 del Código Penal Federal se mantuvieron e ingresaron en una lógica donde la protección que suponían no se refería ya a eventuales espías extranjeros, sino que se enfocaba a proteger los intereses del régimen.
A partir de entonces, y como señala Torres Mejía

> "...los artículos 145 del Código Penal deben ser considerados como un instrumento netamente proteccionista... pues servían para regular el ingreso y la salida del sistema político de elementos indeseables para la seguridad del estado. En este caso la regulación se realizaba buscando inhibir cierto tipo de conductas contrarias a la seguridad del estado al considerarlas como delictuosas."[17]

[14] Idem, p. 78.
[15] Ibidem, p. 76. Ver también Torres Mejía, *Proteccionismo...*, op cit, p. 106.
[16] Torres Ramírez, op cit, p. 76.
[17] Torres Mejía, op cit, p. 108.

Mientras que durante la guerra, la referencia a los Estados totalitarios implicaba solamente a los países del Eje, y de ninguna manera a la Unión Soviética, una vez concluido el conflicto el clima anticomunista se exacerbó.[18]

Cabe destacarse el hecho de que durante el gobierno del presidente Alemán ocurre un viraje que da marcha atrás a diversas medidas adoptadas por el cardenismo. El gobierno de Alemán procuró controlar a las organizaciones de trabajadores que el cardenismo había promovido y alentado, a fin de proteger el crecimiento del capital privado.

La Dirección Federal de Seguridad, institución que se revisará con más detalle más adelante, y que constituyó el primer servicio de seguridad e inteligencia encargado formalmente de la seguridad de la nación, surgió en un contexto político en que el gobierno del presidente Miguel Alemán pretendía la eliminación de la izquierda dentro de las instancias oficiales y el control del movimiento obrero.[19]

Durante la Segunda Guerra Mundial, la principal amenaza ideológica hacia el Estado mexicano había sido identificada con el totalitarismo nazi-fascista. Una vez concluido el conflicto, la amenaza se desplazó hacia la ideología comunista, como reflejo de la nueva confrontación bipolar este-oeste.[20]

Sin embargo, las instituciones de seguridad no persiguieron fines identificados exclusivamente con la respuesta del régimen mexicano a la lógica de la Guerra Fría, según se podrá ver más adelante.[21]

---

[18] Idem, pp. 108 y 109.
[19] Medina, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana. Civilismo y modernización del autoritarismo. 1940-1952*. México. El Colegio de México, 1979, p. 2.
[20] Idem, p. 112.
[21] Esta afirmación se corrobora con distintos hechos. Así, por ejemplo, en diversos momentos, la DFS espió, infiltró y reprimió a diversos grupos disidentes, o que el gobierno identificó como potenciales disidentes, que en modo alguno podrían haber sido considerados como izquierdistas. Este hecho se puede apreciar en la participación de la DFS en el control del movimiento médico, durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, e incluso, con la intervención de llamadas telefónicas de encumbrados políticos priistas de la época, como Carlos Madrazo, Raúl Salinas Lozano y Jesús Reyes Heroles. Ver Aguayo, *1968...*, op cit, pp. 46-49.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El presidente Miguel Alemán propuso nuevas reformas a los artículos 145 del Código Penal Federal, a fin de proteger, por una parte, el modelo económico pro-industrial que habría de impulsar su gobierno, frente a las presiones y movilizaciones de los sindicatos de trabajadores; y por otra, el régimen político.

La reforma propuesta por Alemán establecía lo siguiente:

> "Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de sabotaje o que tiendan a quebrantar la economía general, o paralizar ilícitamente servicios públicos o industriales básicos o a subvertir la vida institucional del país, o realice actos de provocación con fines de perturbación del orden, la paz pública, y al que realice tales actos."[22]

Aunque la reforma no fue aprobada por el Congreso en los términos establecidos por Alemán, lo anterior permite apreciar el espíritu que animaba al gobierno para mantener los citados artículos del código penal.

De cualquier manera, las adiciones aprobadas en 1950 mantuvieron la suficiente amplitud como para aplicar a una gran variedad de conductas no favorables al régimen, el calificativo de la disolución social:

> "Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de provocación con fines de perturbación del orden, la paz pública, y al que efectúe tales actos."[23]

A pesar de que la constitución mexicana reconoce la libertad de expresión y el derecho a manifestarse, por parte de los ciudadanos, los artículos 145 y 145 bis del Código Penal dotaron, desde su aparición, de un matiz legal a numerosos actos de represión cometidos

[22] Citado en Torres Mejía, op cit, p. 112.
[23] Ibidem, p. 112.

por diferentes gobiernos a lo largo de la historia del régimen, contra disidentes que, en esencia, solamente hacían uso de sus derechos constitucionales.

De hecho, la derogación de tales artículos fue una de las banderas del movimiento estudiantil de 1968; paradójicamente, los estudiantes y profesores disidentes fueron objeto de una de las más amplias aplicaciones de tales preceptos legales.

Delitos contra la Seguridad de la Nación

No fue sino hasta el 29 de julio de 1970 que los citados artículos fueron derogados.[24] En su lugar se estableció un nuevo Título, correspondiente al Libro Segundo del citado Código, denominado "Delitos contra la Seguridad de la Nación." Estos son integrados por los siguientes ilícitos: traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.[25]

A diferencia del Código Penal Federal anterior, el nuevo ordenamiento no hace distinción de delitos contra la seguridad interior o exterior de la nación, pues considera que ambas facetas de la seguridad se encuentran estrechamente vinculadas, de manera que juzga que tal distinción carece de motivo.

[24] La reforma al Código Penal que derogó los artículos relativos al delito de disolución social ocurrió hasta 1970, sin embargo, desde septiembre de 1968 se instaló una Comisión Mixta del Congreso de la Unión, a petición del presidente Díaz Ordaz, con objeto de atender la pertinencia de la derogación de los referidos artículos, a través de audiencias con diversos sectores de la sociedad. El origen de tal resolución se encuentra, desde luego, en los reclamos expresados durante esas fechas, por el Movimiento Estudiantil. *Código Penal Federal*. Con comentarios a las reformas. México. Sista, 2001, p. 165. En esa fecha se reformaron los títulos primero y segundo del Libro Segundo de este código. Ver H. Congreso de la Unión. "Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y Reformas a los Títulos Primero y Segundo y a los artículos 364 y 366 del Título Vigésimo Primero del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y al segundo párrafo del artículo 419 del Código Federal de Procedimientos Penales. Cámara de Diputados, XLVII Legislatura,1970.

[25] Ver anexo. El delito de privación ilegal de la libertad formó parte de la reforma al Código Penal Federal que integró la derogación de los artículos 145 y 145 bis, sin embargo no está contenido dentro del Título correspondiente a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, del Libro Segundo del citado Código, ni en el texto vigente ni en el anterior. El motivo por el que formó parte de las reformas a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación fue la creciente comisión de secuestros políticos. Ver H. Congreso de la Unión., op cit.

Con excepción de los delitos de disolución social, que son derogados y por tanto no aparecen ya en la nueva estructura del Código Penal Federal y del delito de terrorismo, que hasta ese momento no se hallaba tipificado, prácticamente todos los demás delitos considerados como atentatorios contra la seguridad de la nación estaban ya contemplados en el anterior ordenamiento.

El Código Penal reformado retoma el delito de traición a la patria. Esta ocurre con la cooperación de algún nacional con potencia extranjera en detrimento del país, o bien, con la comisión de terrorismo, sedición, sabotaje, conspiración o rebelión, una vez rotas las hostilidades o declarada la guerra contra otro Estado.[26]

Se incluye también el delito de espionaje, el cual supone la realización de actividades de inteligencia, llevadas a cabo por extranjeros o mexicanos, con fines perjudiciales para México.[27]

En estos casos, las modificaciones al texto pretendieron fundamentalmente resolver inconsistencias jurídicas, más que modificar el espíritu de la ley.
Así, por ejemplo, en el Dictamen a la Iniciativa de Decreto formulado por la Cámara de Senadores se expresa que el delito de traición a la patria aparece indefinido, en contraste con el anterior ordenamiento, ya que se considera riesgoso cualquier intento de definición, dadas las inexactitudes de los posibles términos a emplear. Se opta por precisar todas las figuras que puede adoptar el citado delito.[28]

Respecto al delito de espionaje, el nuevo ordenamiento especifica que éste sólo puede ser cometido por extranjeros, ya que de cometerlo un nacional estaría incurriendo no en este delito, sino en traición a la patria.[29]

[26] Código Penal Federal, pp. 37-39, artículos 123-126.
[27] Código Penal Federal, p. 39, artículos. 127-129.
[28] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, pp. 279-280.
[29] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 283.

Los Delitos Contra la Seguridad de la Nación que estableció la reforma al Código Penal Federal incluyeron también otros de naturaleza más polémica, como la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y la conspiración.

Por sedición, por ejemplo, se entiende la resistencia o ataque que realiza una multitud, sin uso de armas, con el fin de impedir a la autoridad el ejercicio de sus funciones.[30]

Se comete motín cuando para hacer uso de un derecho, o pretextando su ejercicio, o para evitar el cumplimiento de una ley, los individuos se reúnen tumultuariamente y perturban el orden público, con el empleo de violencia sobre personas y/o cosas, o bien, con amenazas a la autoridad.[31]

La rebelión ocurre cuando los civiles, a través de las armas, pretendan abolir o reformar la Constitución, el orden institucional o separar de su cargo a los funcionarios públicos.[32]

Los juristas que crearon la iniciativa de decreto sostuvieron que los delitos de sedición, motín y rebelión constituyen todos delitos tumultuarios que están inscritos en una escala de gravedad gradual y ascendente, donde el motín puede devenir en sedición y ésta en rebelión.[33]

Respecto a los delitos de sedición, motín y rebelión, el dictamen del Senado sobre la Iniciativa de Decreto, indica explícitamente que sólo se llevaron a cabo precisiones de orden técnico.

Cabe destacarse el hecho de que a lo largo del texto publicado por el Congreso de la Unión se advierte la constante referencia a los hechos de 1968. En varios aspectos de la exposición

[30] *Código Penal Federal*, artículo 130, p. 39.
[31] *Código Penal Federal*, artículo 131, p. 40.
[32] *Código Penal Federal*, artículo 132, p. 40.
[33] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 286.

de motivos de la Iniciativa de Decreto se aprecia la conservación de la lógica de cacería de conspiraciones que caracterizó al gobierno del presidente Díaz Ordaz.

En relación con los delitos de motín, sedición y rebelión, se establece que la razón por la cual dichos delitos fueron recuperados del anterior ordenamiento, e incorporados en la reforma propuesta, es que

> "...el Proyecto recogè, con evidente sentido realista, nacido de la observación de recientes acontecimientos, el clamor y la necesidad de reprimir y sancionar a un grupo de sujetos especializados en técnicas de provocación y subversión, quienes permanecen ocultos en el anonimato, dirigiendo, organizando, incitando compeliendo o patrocinando económicamente a los que en forma directa intervienen en la realización de los ilícitos penales que se cometan."[34]

De acuerdo con esta lógica que pretende desactivar células de conspiradores, en la reforma al Código Penal se establece la necesidad de diferenciar la pena que se aplique a quienes incurran en la comisión material de los delitos de motín, sedición y rebelión, de aquellos que les instiguen intelectualmente:

> "De allí que resulte acertado el Proyecto, al proponer un aumento de la pena para este tipo de sujetos [los conspiradores que permanecen en el anonimato], cuya peligrosidad es indudablemente mayor que la de los autores materiales..."[35]

El terrorismo, cuyas conductas tipifica por primera vez la reforma, se define en el Código Penal, como la utilización de explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, la provocación de incendios, inundaciones, o en general, la comisión de cualquier acto contra personas, cosas o servicios públicos, con el fin de producir alarma o temor en la población o en un sector de ella, o bien, para perturbar la paz pública o menoscabar la autoridad del Estado.[36]

[34] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, pp. 284-286.
[35] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 286.
[36] *Código Penal Federal*, artículo 139, p. 41.

El sabotaje se refiere en general al daño, destrucción o entorpecimiento de las vías de comunicación, de los servicios públicos estatales o de los organismos públicos, o bien, de centros de producción o distribución de bienes de consumo básicos, en este último caso, con el fin de trastornar la economía nacional.[37]

El dictamen de la Iniciativa de Decreto que realiza el Senado reconoce que en esencia, el sabotaje es un delito de índole económica. Sin embargo, justifica su incorporación a los delitos considerados atentatorios contra la seguridad de la nación, en los siguientes términos:

> "El sabotaje es... un ilícito de origen, esencia y finalidad económicos; pero en el Estado Mexicano cuya tendencia y estructuración revolucionaria establecieron como desiderátum, la administración y explotación de los recursos básicos, en nombre y beneficio del pueblo, constituye una figura delictiva, cuya comisión, aunque esporádica y casi nula en el ámbito nacional, no justifica su exclusión del catálogo modernizado de actos criminosos que pueden amenazar la seguridad de la Nación, dañando, entorpeciendo y destruyendo su capacidad productiva y defensiva."[38]

De acuerdo con el Código Penal Federal vigente, la conspiración ocurre cuando diversos individuos acuerdan cometer alguno de los delitos tipificados como atentatorios contra la seguridad de la nación.[39]

El delito de conspiración no fue objeto de reformas sustanciales, solamente cambió de número, y fue mejorado en su redacción.[40]

[37] *Código Penal Federal*, artículo 141, p. 42.
[38] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 288.
[39] *Código Penal Federal*, artículo 141, p. 42.
[40] En el anterior Código Penal Federal, el delito de conspiración era mencionado en el artículo 132. H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 291.

Cabe destacarse el hecho de que la adopción de estos Delitos contra la Seguridad de la Nación, tipificados en el Código Penal, fue un legado del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Desde entonces no han sido modificados.

Consecuentemente, su espíritu refleja las premisas de una etapa del régimen caracterizada por un fuerte grado de autoritarismo.

Así, por ejemplo, los propios legisladores que propusieron la derogación de los artículos 145 y 145 bis, y la reforma a los artículos relativos a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, del Código Penal Federal, incurrieron en contradicciones al expresar los motivos por los cuales apoyaban tal medida.

Dichas contradicciones permiten apreciar que en todo caso, la intención que animaba a los gobernantes no era esencialmente modificar el espíritu autoritario de tales disposiciones jurídicas. De este modo, la Comisión mixta creada en 1968, para escuchar a la opinión pública sobre la conveniencia de derogar el delito de disolución social expresó:

> "Por lo que respecta al artículo 145 del Código Penal... estimamos que no tan sólo debe reformarse el precepto, sino que deben desaparecer las figuras delictivas de Disolución Social que comprende el mencionado precepto, sin menoscabo de que en otros artículos se conserven los tipos ilícitos contra la seguridad de la Nación y que actualmente se consignan en el citado artículo 145, y poner desde luego especial cuidado en evitar que persona alguna pueda interpretar que en esos tipos delictivos se castigue la opinión y expresión de las ideas, ya que estimamos que a nadie puede ni debe castigarse por su ideología, sino exclusivamente por la comisión de actos ilícitos."[41]

No obstante proponer su derogación, la citada Comisión de legisladores consideraba que los motivos históricos que dieron lugar a la tipificación jurídica del delito de disolución social, permanecían vigentes:

[41] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 38.

> "La objeción sobre la temporalidad operante a una emergencia no es válida toda vez que el decreto que publicó las reformas al artículo 145 es de diciembre de 1941 y México participó en la guerra a partir de julio de 1942; de otro lado, el precepto de referencia en el texto actual, surtió efectos en 1951, a iniciativa presidencial en una época en que la situación de emergencia había desaparecido. Se sostuvo, asimismo, que si bien la motivación del artículo fue la actividad subrepticia de la quinta columna del nazifascismo, de hecho en la actualidad, al amparo de corrientes diversas extrañas al país, de ideología variada, aparecen condiciones análogas a la que determinó la inserción de la figura en la legislación penal, en la época relativa."[42]

Más aún, pese a proponer su derogación, los legisladores consideraron que la existencia y permanencia de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal se había apoyado en razones sociales, históricas y jurídicas sólidas.[43]

En relación a la crítica realizada por diversos sectores sociales, sobre el carácter coercitivo del artículo 145 del Código Penal, respecto a la libre opinión, los legisladores de la citada Comisión Mixta expresaron:

> "Consideramos que siempre carecieron de fundamento los reiterados ataques que en tal sentido se hicieron en contra del artículo 145 del vigente Código Penal, en el curso de cuya revisión pusimos especial cuidado para mantener la absoluta invulnerabilidad de la libertad de opinión en los términos en que esta garantía se encuentra consagrada por la Ley Fundamental."[44]

De manera que los propios legisladores admiten la razón que funda la reforma:

> "Al proponer la desaparición del delito de Disolución Social, que configura el artículo 145 del Código Penal , con la salvedad de que se conservan en varios preceptos las conductas delictuosas contra la seguridad de la Nación, estimamos que desaparecen, entre otras, las modalidades que fueron criticadas por constituir supuestos delitos de opinión o de tendencia."[45]

[42] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 32.
[43] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 133.
[44] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 135.
[45] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 38.

De todo lo anterior se desprenden tres cuestiones fundamentales. La primera es que la derogación del delito de disolución social, contemplado en los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, no obedeció a una modificación sustancial en la concepción coercitiva del régimen, sino a la intención de disminuir la crítica que éstos habían originado en diversos sectores sociales.

Esta afirmación se evidencia por el hecho de que los legisladores rechazaron las críticas realizadas hacia los citados artículos, tanto por lo que respecta a su carácter coercitivo de las libertades de pensamiento y de expresión, como por lo que se refiere a su carácter innecesario, una vez superado el estado de emergencia temporal que les dio origen.

En segundo lugar, es posible apreciar que la mayor parte de los delitos, anteriormente considerados como atentatorios para la seguridad interior de la nación: motín, sedición, rebelión, sabotaje y conspiración, es decir, aquellos que eran más susceptibles de ser empleados como mecanismos de control político del gobierno, mantuvieron su contenido intacto, independientemente de la reforma realizada.

Finalmente, en tercer lugar se advierte la continuidad del discurso característico de los círculos oficiales de la época, de atribuir toda manifestación de descontento popular a conspiraciones abyectas instigadas por provocadores anónimos, enemigos de México.

Es fácil apreciar que las definiciones que aporta el Código Penal Federal respecto a los delitos de sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración son lo suficientemente ambiguas como para permitir que sea el criterio discrecional del gobierno el que determine en todo caso la existencia de dicha conducta delictuosa.

Por ejemplo, sumamente rara es la manifestación pública común desprovista de una mínima dosis de violencia verbal o física. Consecuentemente, tal como se tipifica el delito en el

Código Penal, rara sería la manifestación pública que no pudiera, según el criterio gubernamental, constituirse en motín.

Existen evidencias sólidas de que los artículos encargados de proteger a la seguridad de la nación, fueron empleados con criterios discrecionales para reprimir selectivamente a los opositores al gobierno, antes de la derogación del artículo 145 y 145 bis, durante la época en que se llevaba a cabo la reforma y en el periodo posterior a ésta.

Por ejemplo, en 1960, David Alfaro Siqueiros, a la edad de 66 años, fue procesado por el delito de disolución social, contemplado por el artículo 145 del Código Penal Federal, junto con Filomeno Mata Alatorre, de74 años.[46]

A ambos se les atribuyo la autoría intelectual de los paros escalonados que decidió llevar a cabo la Sección Novena del Sindicato de Trabajadores de la Educación.

En su réplica al juez que les sentenció a permanecer en prisión durante ocho años y a pagar una multa de $2,400.00 por cada uno, Alfaro Siqueiros señaló:

> "...nadie nos señala, ni inclusive los policías mejor adiestrados de la Procuraduría del Distrito Federal, como autores directos o indirectos de cualquiera de esas cosas [los paros escalonados que había acordado realizar la señalada sección sindical]... se ha tratado de hacernos presuntos responsables de hechos delictuosos sin que existan en la denuncia, ni siquiera como simple suposición, autores materiales de tales hechos."[47]

Alfaro Siqueiros señaló que la razón real por la cual eran convictos fue su participación en la integración de un *Comité por la Libertad de los Presos Políticos y la Defensa de las Garantías Constitucionales*, en apoyo de los presos del movimiento ferrocarrilero de los años cincuenta, entre los que se encontraban Valentín Campa y Demetrio Vallejo.[48]

[46] Alfaro Siqueiros, David. *La trácala. Mi réplica a un Gobierno Fiscal-Juez*. México, El autor, 1962, p. 7.
[47] Alfaro Siqueiros, idem, p. 12.
[48] Ibidem, p. 7.

Después de cuatro años de prisión, David Alfaro Siqueiros y Filomeno Mata fueron liberados por indulto, en 1964.[49]

En 1970, la Comisión Mixta del Congreso de la Unión que realizó audiencias con diversos grupos representativos de la sociedad para escuchar su opinión respecto a la conveniencia de derogar los delitos de disolución social señaló:

> "[A las audiencias] concurrieron personas de amplio prestigio, reconocida solvencia moral e indiscutible capacidad profesional, experimentadas en las disciplinas jurídica, sociológica, criminológica, política y, en general, en aquellas cuyo conocimiento es necesario para estudiar y resolver problemas que afectan directamente a la vida del país.
> Podemos citar, entre otros y por orden alfabético, al señor David Alfaro Siqueiros..."[50]

De manera que, en seis años, un individuo que fue considerado agitador peligroso por el gobierno, se transformó en "persona de amplio prestigio [y] reconocida solvencia moral", de acuerdo con las consideraciones de otro gobierno del mismo régimen.

Lo anterior muestra necesariamente el carácter discrecional con que el gobierno empleó el artículo 145 del Código Penal Federal, por el delito de disolución social, sobre los individuos que en un momento determinado consideró incómodos para sus fines.[51]

---

[49] H. Congreso de la Unión. Intervención del Diputado Carlos Sánchez Cárdenas. *Derogación...*, p. 251.

[50] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 28. La opinión que la reforma a los artículos que contienen las disposiciones penales respecto a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, reformados en 1970, Alfaro Siqueiros expresó: "Al final de las discusiones llegué a la conclusión de que los inmediatos años por venir no pueden regirse por esas leyes con que se ha sustituido el artículo 145, porque ellas constituyen una burla a las personas que intervinimos en los debates públicos a que convocaron las cámaras en 1968 y, más aún, una burla para los que fuimos víctimas de monstruosos encarcelamientos y procesos que constituyen un anticipo mínimo de lo que con creces tendrán que pagar en lo futuro todos los ciudadanos que luchen y anhelen la transformación social y política de nuestro país." Prólogo a la obra de Sánchez Cárdenas, Carlos. *Disolución social y seguridad nacional*. México, Linterna, 1970, p. 14.

[51] El primer proceso por disolución social se llevó a cabo a principios de 1952, contra Carlos Sánchez Cárdenas y socios. Tras permanecer en prisión diecinueve meses, fueron absueltos. En 1956 se abrió proceso por disolución social a Nicandro Mendoza y socios. Fueron condenados y salieron de prisión tras poco más de tres años, por condena compurgada. En 1959, tras la represión al movimiento ferrocarrilero, se iniciaron procesos por disolución social contra Demetrio Vallejo, Gilberto Rojo Robles, Valentín Campa, Dionisio Encina, Alberto Lumbreras, Miguel Aroche Parra y otros. A Vallejo se le sentenció a dieciséis años de cárcel.

Es posible apreciar la continuidad de tal lógica, aún en momentos donde se debatía la derogación del artículo 145 sobre disolución social, y en la época en que la reforma a los artículos del Código Penal Federal sobre Delitos Contra la Seguridad de la Nación se llevaba a cabo.

Heberto Castillo Martínez fue detenido en mayo de 1969. El Ministerio Público estableció una lista de hechos en los cuales fundó su acusación contra Castillo, por la comisión de diez delitos, según se verá a continuación.

Los hechos fueron: haber fundado el Movimiento de Liberación Nacional; realización de proselitismo a favor de esa organización; comisión de actos probablemente delictuosos en reuniones con diversos grupos sociales, en cumplimiento de comisiones encargadas por la dirigencia del MLN; haber acudido a la Conferencia Tricontinental y a la Conferencia Latinoamericana de Solidaridad celebrada en Cuba (1966 y 1967).

Así mismo, se le atribuyeron dos viajes a la URSS y la asistencia al Congreso estudiantil celebrado en Morelia (Heberto Castillo negó tales hechos); realización de diversos actos en apoyo del movimiento estudiantil de 1968 (redacción de artículos, dictado de conferencias, pronunciamiento de discursos, etc.); participación en la creación de la Coalición de Maestros de Enseñanza Media y Superior Pro Libertades Democráticas.

La lista de hechos incluía también el haber señalado a la multitud, el 27 de agosto de 1968, en el Zócalo capitalino, la necesidad de que las autoridades "escucharan la voz del pueblo y que la voz del pueblo debía ser acatada"; haber "señalado como objetivo del Movimiento Estudiantil el hacer respetar la Constitución exigiendo el cumplimiento de dicho documento e incitado a las masas hasta lograr el triunfo del Movimiento".

En 1960 se inició el proceso por disolución social contra Alfaro Siqueiros y Mata, según se ha visto ya. Ver Sánchez Cárdenas, op cit, p. 26. También aparece en H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 251.

Finalmente, se hacía referencia a que Castillo había pretendido consignar a cuatro altos funcionarios ante el Congreso de la Unión por supuestas violaciones flagrantes a la constitución (Castillo apeló al uso de la acción popular, que consideró concedida por el artículo 111 constitucional).

Los delitos por los cuales fue acusado fueron: incitación a la rebelión, sedición, asociación delictuosa, daños a las vías generales de comunicación, daños en propiedad ajena, robo de uso, despojo, acopio de armas, lesiones a agentes de la autoridad y homicidio.[52]

El propio Castillo señaló:

> "¿Si mi actividad política era delictuosa y las autoridades la conocían, por qué no me aprehendieron entonces?"[53]

Por otra parte, aunque los hechos enlistados no concuerdan necesariamente con los ilícitos por los cuales fue acusado –por ejemplo en la citada lista no se alude a ningún hecho de donde se pueda afirmar la comisión de acopio de armas, robo y homicidio–, algunas de las acusaciones son congruentes con la lógica del gobierno de Díaz Ordaz, según se expresó en el cuarto Informe de Gobierno, en 1968:

> "No admito que existan 'presos políticos'. 'Preso político' es quien está privado de su libertad EXCLUSIVAMENTE por sus ideas políticas, sin haber cometido delito alguno.
> No obstante, si se me hace saber el nombre de alguien que esté preso sin proceso judicial en el que se hayan cumplido o se estén cumpliendo las formalidades esenciales del Procedimiento, acusado de ideas, no de actos ejecutados, se girarán las órdenes de inmediata e incondicional libertad.
> Si la demanda se circunscribe a quienes, aunque no lo sean, frecuentemente han sido llamados presos políticos, debo aclarar, una vez más, lo que ya es del dominio público: que son personas contra quienes el Ministerio Público ha formulado acusación no por subjetivos motivos políticos o por las ideas

[52] Toda la información sobre el proceso de Heberto Castillo se encuentra en Castillo Martínez, Heberto. *Si te agarran te van a matar*. México, Ediciones Océano, 1985, pp. 27-28.
[53] Castillo, *Si te agarran...*, op cit, pp. 28-29.

> que profesen, sino por actos ejecutados que configuran delitos previstos en el Código Penal, y a quienes se sigue proceso ante las autoridades judiciales competentes, en el que se cumplen las exigencias constitucionales."[54]

A pesar de las acusaciones por homicidio, robo y acopio de armas, el gobierno decidió liberar a Heberto Castillo en 1971, lo que evidencia que tales cargos le fueron adjudicados en el sexenio del presidente Díaz Ordaz sin estar sustentados en hechos reales.

De acuerdo con las evidencias, se puede apreciar que la acusación contra Castillo por la presunta comisión de tales delitos estaba destinada a restar argumentos a su definición como preso político.

En la medida en que el régimen ingresó en un proceso de liberalización política, los citados artículos de sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración fueron empleados de manera decreciente. Cuando la conflictividad política plural se incrementó y tendió a institucionalizarse, el costo político que los gobiernos en turno debían pagar por la utilización de dichos artículos también aumentó.

De hecho, tal y como se encuentran definidos por el Código Penal, varios de estos artículos pudieron haberse empleado para combatir legalmente a la disidencia política, que durante los años ochenta y noventa, realizó diversas movilizaciones ciudadanas en rechazo al resultado de diversos procesos electorales, considerados ilegítimos.

Dado que estas movilizaciones contemplaban la comisión de diversos actos de resistencia civil y en ocasiones desembocaron en algún tipo de confrontación con la fuerza pública, en cualquier momento pudieron haber sido consideradas atentatorias contra la seguridad de la nación, a través de la modalidad de conspiración, motín, sedición, e incluso rebelión y terrorismo.

[54] Díaz Ordaz, Gustavo. *IV Informe de Gobierno*. Citado en H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 15.

La razón específica por la cual los gobiernos en turno no utilizaron este instrumento de coerción política y optaron por negociar con la oposición permanece indeterminada. Sin embargo, la falta de uso de tales mecanismos de coerción no implica que, al menos formalmente, el gobierno estuviera en condiciones potenciales de ejercerlos.

El uso discrecional de los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, como instrumentos de coerción contra la disidencia considerada no grata se puede apreciar incluso en el propio año 2000.

En febrero de ese año la Procuraduría General de la República presentó cargos contra ochenta y cinco participantes en la prolongada huelga en la Universidad Nacional. Los cargos incluían la comisión de los delitos de terrorismo, sabotaje y motín.[55]

Tales acusaciones indicaban que, desde la perspectiva del gobierno federal, los detenidos habían cometido delitos contra la seguridad de la nación. Sin embargo, desde tal perspectiva resulta inexplicable por qué el gobierno federal dilató aproximadamente un año para encarar la situación de caos en la Universidad, y por qué, si los detenidos habían cometido dichas faltas, fueron liberados sin excepción a unos meses de su reclusión.

Estas circunstancias permiten apreciar que, aún en los momentos más próximos a la alternancia en el poder, que marcó el punto definitivo para asumir el arribo de la democracia a la política nacional, la comisión de los delitos considerados como atentatorios contra la seguridad de la nación ha dependido sustancialmente del criterio del gobierno federal en turno.

[55] Ver "Formal Prisión a 85 Paristas por la Violencia en la Prepa 3." En *Excélsior*, Miércoles 9 de febrero de 2000.

Leyes de seguridad pública relevantes para la seguridad nacional

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se adoptaron nuevas disposiciones legales que intentaban encarar a los factores que fueron identificados por esa administración como riesgos para la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.[56]

Con tal objeto se estableció la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entró en vigor el 12 de diciembre de 1995, y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada el 7 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe destacar que, sin embargo, el enfoque general que se aprecia en estas leyes es de índole policial. Así por ejemplo, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada no hace distinción alguna entre asaltantes, narcotraficantes y terroristas: a todos los engloba en una misma categoría de "delincuentes organizados", según se establece en su artículo segundo:

> "Artículo 2°. Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por si o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:
>
> I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la republica en materia de fuero federal;
> II. Acopio y trafico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
> III. Trafico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la ley general de población;

[56] Supra, p. 33.

> IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la *ley general de salud*, y
> V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la republica en materia de fuero federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales."[57]

El enfoque es esencialmente propio de la seguridad pública, que de acuerdo con el artículo tercero de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública

> "...es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos."[58]

Existe, pues, la superposición de dos lógicas, que si bien no se excluyen necesariamente entre sí, obedecen a perspectivas diferentes y permiten una mayor discrecionalidad, por parte del gobierno, en su concepción de los factores que constituyen amenazas a la seguridad nacional.

La primera de estas lógicas tiene sus raíces en los mecanismos de control social y político que el régimen autoritario desarrollo desde mediados de los años cuarenta y aplicó con relativa frecuencia desde entonces, con especial énfasis en las décadas de los años sesenta y setenta.

Como se ha dicho, esta lógica supone un control policial de la disidencia política, con el fin de resguardar los intereses de conservación del régimen.[59]

---

[57] *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. México, artículo 2°.
[58] *Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, artículo 3°.
[59] El control de la disidencia no se dirigía exclusivamente hacia el exterior del partido oficial. Incluso la sospecha de disidencia interna era objeto de interés de los servicios de inteligencia mexicanos. En la información publicada por *Nexos*, se encuentra la transcripción de llamadas telefónicas interceptadas por la Dirección Federal de Seguridad, el día 25 de julio de 1966. La DFS intervino los teléfonos de Carlos

La segunda de estas lógicas obedece a una nueva perspectiva, de un régimen político cuyo proceso de liberalización está finalmente a punto de convertirse en transición a la democracia, al ocurrir la alternancia en el poder.

En esta lógica, el disidente político que se atiene a las reglas légales del juego ya no es sujeto de coerción legal; sin embargo la lógica policial de la seguridad nacional no desaparece. [60]

Paralelamente, las amenazas a la seguridad nacional se trasladan, al menos en su aspecto oficialmente reconocido, hacia la esfera de la seguridad pública.

En la lógica impuesta por la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, y por la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las amenazas a la seguridad nacional no son sino problemas de seguridad pública particularmente agravados, cuya solución se asienta fundamentalmente en las fuerzas policiales:

Madrazo, presidente del CEN del PRI, y por entonces impulsor de una reforma a ese partido político, propuesta que no fue bien recibida por el presidente Gustavo Díaz Ordaz. El reporte también da cuenta de las comunicaciones intercambiadas desde la oficina de Javier Rojo Gómez, gobernador de Quintana Roo, e incluso, del ex presidente Lázaro Cárdenas. Se gravaron asimismo las llamadas de la oficina de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de la Secretaría de Prensa del PRI. Ver Archivos de Bucareli... op cit, pp. 24-31.

[60] A pesar de que la disidencia política ya no era sujeto de coerción legal, por parte del régimen, existen numerosos testimonios que dan prueba del persistente espionaje político en contra de la oposición legal, llevada a cabo por organismos estatales. El 30 de junio de 2000, bajo el título de "Ex funcionario del Cisen afirma que el gobierno entrega información al PRI", el diario *El Financiero* publicó declaraciones de Ricardo Guerra Carrillo, quien fuera responsable de Análisis Político del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) hasta 1997, en el marco de una conferencia de prensa ofrecida junto con la fracción del PAN en la Cámara de Diputados: "El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) tradicionalmente ha espiado a los candidatos y dirigentes de los partidos de oposición en México y ha entregado la información obtenida al PRI para su uso con motivos electorales... un ejemplo de la forma en que trabaja el Cisen es la divulgación de los cheques que presuntamente comprueban el financiamiento del extranjero para Vicente Fox, los cuales sólo pudieron obtenerse a través de una ardua labor de espionaje que incluyó revisar los archivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores... altos funcionarios del gobierno de la República... utilizaron los recursos de inteligencia y espionaje dependientes del Estado, para extraer de manera ilegal documentos y entregarlos al equipo de campaña del PRI."

> "Las autoridades competentes alcanzaran los fines de la seguridad publica mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor."[61]

De hecho, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, sólo hace referencia a la Procuraduría General de la República, como institución dedicada a combatir este tipo de prácticas:

> "Artículo 8°. La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.
> La unidad especializada contara con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.
> El reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen a la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional de acuerdo a las atribuciones que les confiere esta ley.
> Siempre que en esta ley se mencione al Ministerio Público de la Federación, se entenderá que se refiere a aquellos que pertenecen a la unidad especializada que este artículo establece.
> En caso necesario, el titular de esta unidad podrá solicitar la colaboración de otras dependencias de la administración pública federal o entidades federativas."[62]

De acuerdo con esta Ley, la hipotética intervención de las comunicaciones privadas es facultad exclusiva de la PGR:

> "Artículo 16°. Cuando en la averiguación previa de alguno de los delitos a que se refiere esta ley o durante el proceso respectivo, el procurador general de la republica o el titular de la unidad especializada a que se refiere el

[61] *Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, artículo 3°.
[62] *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. México, artículo 8°.

> artículo 8° anterior, consideren necesaria la intervención de comunicaciones privadas, lo solicitarán por escrito al juez de distrito, expresando el objeto y necesidad de la intervención, los indicios que hagan presumir fundadamente que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada; así como los hechos, circunstancias, datos y demás elementos que se pretenda probar.
> Las solicitudes de intervención deberán señalar, además, la persona o personas que serán investigadas; la identificación del lugar o lugares donde se realizara; el tipo de comunicación privada a ser intervenida; su duración; y el procedimiento y equipos para la intervención y, en su caso, la identificación de la persona a cuyo cargo esta la prestación del servicio a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.
> Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores."[63]

El artículo 17 de la misma ley establece que en ningún caso el juez de distrito requerido podrá autorizar la intervención de comunicaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.[64]

Todas estas disposiciones son congruentes con lo establecido en el artículo 16 constitucional, donde se expresa que

> "Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada...La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor."[65]

[63] *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. México, artículo 16°.
[64] Idem, artículo 17°.
[65] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 16°, p. 15.

No obstante, conviene resaltar que uno de los rasgos principales del régimen fue el apego o desacato de la autoridad, respecto a los preceptos legales, según el criterio de conveniencia de los gobernantes.

A pesar de que la única institución autorizada para intervenir las comunicaciones telefónicas, previa autorización de un juez, era la PGR, y en franco desacato a la prohibición de intervenir las comunicaciones privadas para indagar sobre cuestiones electorales, otros organismos gubernamentales intervinieron los teléfonos de partidos políticos de oposición y de altos funcionarios del Instituto Federal Electoral, en el propio proceso electoral del 2000.[66]

[66] El 28 de noviembre del 2000, el diario *Reforma* publicó como encabezado la nota "Funciona el CISEN de Policía política". De acuerdo con el citado diario, una fuente interna de dicha institución le proporcionó información sobre la intercepción de comunicaciones destinadas a las oficinas del entonces candidato del PAN a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada. Dicha información incluía desde actividades comerciales de los hermanos del candidato; el intercambio de puntos de vista entre miembros del equipo de campaña encargados de la comunicación e imagen de Fox; e incluso, las conversaciones entre la madre y la hermana de éste. Igualmente, se da cuenta del intercambio de puntos de vista entre Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y el equipo de campaña de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato presidencial del mismo partido, todo ello, en relación con la pretensión de Cárdenas de visitar a la UNAM y su propuesta a López Obrador para que le acompañase en tal acto. Se muestran también los reportes de las comunicaciones sostenidas por Dulce María Sauri Riancho, presidenta del CEN del PRI, con el titular de la Confederación Nacional Campesina, Heladio Ramírez,; también se reporta el contenido de la conversación entre la consejera electoral Jacqueline Peschard y su hija. Ver la citada nota en la página 1 y "Viola el CISEN la Constitución", en la p. 4-A.
La publicación de esta noticia se tradujo en declaraciones de partidos políticos y de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes exigieron la realización de una investigación y el eventual castigo a las autoridades que hubieran encargado al Cisen la realización del espionaje telefónico. Ver "Exigen castigar espionaje político." En *Reforma*, 29 de noviembre de 2000, p. 1 y 4-A. Ese mismo día el IFE presentó una denuncia ante la Procuraduría General de la República, ante quien resultara responsable por el espionaje telefónico del cual había sido objeto la consejera electoral Jacqueline Peschard, quien validó la veracidad del contenido de su conversación, publicada en el diario *Reforma* con información proporcionada por un miembro del Cisen. Ver "Presenta IFE denuncia por espionaje del CISEN." En *Reforma*, Jueves 30 de noviembre, p. 1.
Implícitamente, el presidente Fox confirmó haber sido objeto del espionaje político de los organismos de inteligencia gubernamentales, pues en su discurso de toma de posesión expresó: "Para gobernar y preservar la seguridad política del Estado no es valido usar aparatos de espionaje, de vigilancia e intimidación en contra de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, personajes políticos o líderes de opinión. Un gobierno que espía para saber lo que la gente está pensando es porque no está escuchando. Mi gobierno no tolerará que continúen impunemente estas prácticas: la represión nunca más será medio para resolver diferencias políticas. Mi gobierno no distraerá a los órganos de seguridad para disuadir a sus críticos o para neutralizar a sus opositores, mientras que el Estado carece de información indispensable para la seguridad nacional." Ver *www.reforma.com.mx* "El primer discurso del Presidente Fox" 1 de diciembre de 2000.

No ha sido este un caso aislado de violaciones expresas a los preceptos legales, por parte de los organismos gubernamentales encargados de la seguridad nacional. Los servicios gubernamentales encargados de la seguridad violaron sistemáticamente los preceptos legales que regían la vida pública de México.

3.1 Los servicios civiles de inteligencia política

En estas páginas se da cuenta del surgimiento, evolución y forma de operar de los servicios civiles de inteligencia política del régimen posrevolucionario, destinados formalmente a proteger los intereses del Estado nacional, pero frecuentemente empleados para llevar a cabo tareas de control político, represión selectiva de opositores y espionaje contra diversos individuos y organizaciones, en función de los intereses del régimen y del gobierno en turno.

La arbitrariedad –y en ocasiones brutalidad– con que operaron diversos servicios gubernamentales, civiles y militares, encargados de salvaguardar la seguridad de la nación, permite identificar coincidencias, no de volumen pero sí de esencia lógica y operativa, con los organismos de seguridad empleados por las dictaduras sudamericanas.

En todo caso, esta coincidencia refuerza la hipótesis de que en regímenes autoritarios, una parte sustancial de las tareas identificadas como propias de la protección de la seguridad nacional se enfocan fundamentalmente a preservar los intereses del gobierno y del régimen, aún en contra de aquellos que promueven diversos segmentos sociales, y aún si éstos no son ilegales, según se verá en estas páginas.

Si bien el marco legal, enfocado a garantizar la continuidad del régimen, incluía diversos mecanismos de coerción en contra de la disidencia política, los organismos de seguridad del Estado operaron con un amplio margen de ilegalidad, lo que implicó la perpetración de graves irregularidades y violaciones a los derechos humanos de los disidentes ninguna de ellas sancionada por la ley.

A pesar de la gravedad que entraña el espionaje político para la correcta evolución de las prácticas y procedimientos propios de un régimen democrático, es posible considerar a dicho espionaje como relativamente inocuo, si se le compara con las violaciones a las leyes

y a los derechos humanos cometidas por dichos organismos durante la etapa más autoritaria del régimen: los años sesenta y setenta.

Durante esos años, la lógica de operación de la seguridad nacional se asimiló a aquella que condena Vega, es decir a la concepción que

> "...trata de hacer homóloga a la seguridad nacional con aspectos de orden interno, los cuales se aduce provienen de amenazas patrocinadas del exterior, manifestadas por supuestas infiltraciones ideológicas, las cuales alteran la seguridad interior desembocando en problemas de inestabilidad política, subversión, terrorismo, guerra de guerrillas, etc., sin lograr analizar que estas problemáticas devienen de las deficiencias estructurales del sistema político; el considerar la seguridad nacional en esta forma es distorsionar la esencia de la misma y darle una orientación perturbadora hacia el interior del Estado, cuyos efectos los resiente con gravedad la nación considerada a ésta como la sociedad civil."[1]

La lógica de operación de los organismos encargados de la seguridad nacional mexicana refiere la comisión de arbitrariedades que les equiparan, si no en grado, sí en esencia, a los organismos de seguridad de los regímenes autoritarios sudamericanos, según se expuso en el capítulo anterior.

El hostigamiento personal, la intervención ilegal de comunicaciones privadas, las detenciones ilegales, las desapariciones forzadas y la tortura fueron medios frecuentes en el combate a la disidencia.[2]

Esta mecánica de coerción política era selectiva y graduada. En raras ocasiones se constituyó en violencia generalizada, generalmente estuvo rigurosamente controlada por el criterio de las altas jerarquías gubernamentales.[3]

---

[1] Vega, *Seguridad nacional...*, op cit, p. 87.

[2] De acuerdo con Aguayo y con base en las entrevistas personales que sostuvo con veteranos de los servicios de seguridad, era notable la poca importancia que éstos concedían a las leyes y a la vida humana. De acuerdo con este autor, los agentes de los servicios de seguridad daban por sentado que las leyes y el poder judicial no eran sino otro instrumento de poder. Ver Aguayo, *1968...*, op cit, pp. 40-41.

Esta perspectiva contradice lo asentado por Martínez de Murguía, quien al analizar a la policía en México señala:

> "Es muy frecuente que analistas mexicanos y extranjeros, e incluso organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, atribuyan los abusos policíacos, exclusivamente al predominio del PRI; por ello se piensa que buena parte de ellos obedecen a una estrategia general de represión política... La hipótesis de la 'represión', por llamarla así, es demasiado optimista. Porque supone, implícitamente, que hay un control vertical, centralizado, eficiente de la actuación de la policía, y supone que los abusos son selectivos y obedecen a una pauta reconocible... Algo muy diferente ocurre en México a lo que pasaba en la Unión Soviética con la KGB... [que poseía] un papel represivo, que se traducía en el arresto e investigación de ciudadanos soviéticos, la fabricación de casos contra disidentes (acusados con cargos no políticos), y la entrada forzosa en hospitales psiquiátricos: una función profiláctica, de prevención; y la provisión a los líderes políticos de información sobre las opiniones políticas generales y el surgimiento de posibles disentimientos... Un contraejemplo interesante para el caso de México, entre otros muchos posibles, es que la fabricación de culpables no ocurre sólo en casos donde hay interés político."[4]

Resalta desde luego el hecho de que no toda la policía mexicana puede ser analizada haciendo abstracción de los fines concretos que le dieron origen y las tareas específicas que realiza. Las arbitrariedades cometidas por los organismos policiales encargados de la seguridad pública son diferentes de las cometidas por los organismos de corte policial encargados de la seguridad nacional.

La función de la arbitrariedad en el caso de las acciones policiales irregulares ubicadas en el renglón de la seguridad pública, es la de ocultar la ineficiencia de la corporación o permitir la coacción de ciudadanos para obtener algún tipo de recompensa económica. Son estas razones las que dan pie a la fabricación de culpables.

[3] Aguayo. *1968...*, op cit, p. 61.
[4] Martínez de Murguía, Beatriz. *La policía en México ¿Orden social o criminalidad?*. México, Planeta, 1999, pp. 164-164, nota 75.

La práctica de la fabricación de culpables es funcional para el policía que pretende ocultar su incapacidad o incrementar su ingreso por vías irregulares.

En el caso de las arbitrariedades cometidas por los servicios encargados de la seguridad nacional, éstas pretendían desmembrar toda oposición considerada riesgosa por las altas jerarquías gubernamentales, independientemente de las garantías legalmente establecidas.

En este caso la fabricación de culpables perseguía fines distintos: se trataba de brindar elementos jurídicos para ejercer coerción sobre todo disidente considerado incómodo para el régimen.

Cabe señalarse, sin embargo, que en la medida en que los principales riesgos para la seguridad nacional han sido identificados en años recientes como problemas agravados de seguridad pública –como el narcotráfico– ha sido más frecuente que los servicios encargados de la seguridad nacional realicen arbitrariedades con la finalidad del enriquecimiento personal, y no necesariamente con el objeto de salvaguardar al régimen.[5]

Cuando la lógica operativa de los organismos encargados de la seguridad nacional ha sido incorporada a los servicios de seguridad pública, las irregularidades que estos cometen han sido notablemente más atroces, pues se emplean mecanismos ilegales destinados a eliminar a los "enemigos" del régimen con fines de lucro personal.[6]

[5] De este modo, cuando la DFS se hizo cargo de operaciones contra el narcotráfico, la comisión de irregularidades se identificó más con la eliminación de miembros de bandas no protegidas por los agentes de la corporación. De hecho, este comportamiento contribuyó a que una de las instituciones encargadas de proteger a la seguridad nacional favoreciera el crecimiento de uno de los principales factores de riesgo que actualmente atentan contra ésta. Ver Aguayo. "Los usos...", op cit, pp. 121-123. También del mismo autor, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia...", op cit, pp. 193-194.

[6] A principios del gobierno del presidente Carlos Salinas, el entonces regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís nombró a Javier García Paniagua como Secretario de Protección y Vialidad. García Paniagua había sido director general de la Dirección Federal de Seguridad; bajo su mando estuvo el comandante Miguel Nazar Haro, quien en su momento también alcanzaría la titularidad de la DFS. Una vez al frente de la Secretaría de Protección y Vialidad, García Paniagua nombró a Nazar Director de Servicios de Inteligencia de dicha institución. La citada dirección fue eliminada y su titular removido a 64 días de su creación. Ese tiempo bastó para que se emitieran múltiples denuncias de detenciones ilegales y torturas en los separos de

De hecho, Amnistía Internacional observa que de 1994 a 1998, la mayor parte de los informes que ha recibido sobre desapariciones forzadas han tenido lugar en el marco de las operaciones de contrainsurgencia y de combate al narcotráfico.[7]

Dirección Federal de Seguridad (DFS) y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS)

En México existió una institución que, a modo de policía política, cumplió precisamente las funciones que Martínez de Murguía atribuye a la KGB, en el caso soviético. Se trata de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), según se podrá apreciar a continuación.
En su artículo 102 inciso A, la Constitución establece que es el Ministerio Público de la Federación el organismo público encargado de la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal. Consecuentemente, a esta institución le corresponde girar las órdenes de aprehensión y documentar las pruebas de la culpabilidad de los indiciados.[8]

En el ejercicio de estas funciones, el Ministerio Público se auxilia de una policía que se encuentra bajo su autoridad y mando inmediato.[9] En el caso del Ministerio Público Federal, que se encuentra integrado en la Procuraduría General de la República, tal policía es la Judicial Federal.

A pesar de que formalmente sería la Policía Judicial Federal la instancia pública encargada de investigar y detener a los presuntos culpables de la comisión de delitos de orden federal, entre los cuales se encuentran los Delitos Contra la Seguridad de la Nación establecidos en el Código Penal Federal, no ha sido ésta la principal institución encargada de proteger la seguridad nacional.

Tlaxcoaque, realizadas con el fin de extorsionar a ciudadanos comunes. Ver "Como director de Inteligencia, Nazar fue fiel a su estilo." En *Proceso*, 27 de febrero de 1989, N° 643-6.
[7] Amnistía Internacional. *México. Las desapariciones: un agujero negro en la protección de los derechos humanos*. Londres, Traducción española, Amnistía Internacional, 1998, p. 1.
[8] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 102 A, p. 89.
[9] Idem, artículo 21, p. 20.

Hasta el fin de la Guerra Fría, la protección de la seguridad nacional mexicana se asentó principalmente en dos instituciones: la Secretaría de Gobernación y las fuerzas armadas, en este último caso, específicamente el ejército.[10]

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos impulsaron la "estandarización" de los diversos ejércitos del hemisferio americano.[11]

Se promovía igualmente la adopción de una nueva estrategia de seguridad, por parte de los países ubicados al sur del Río Bravo, con miras a evitar la propagación del comunismo internacional, en la incipiente lógica de Guerra Fría que habría de caracterizar a las décadas siguientes, hasta finales de los años ochenta.

El 2 de enero de 1947, en el mismo año en que la CIA sustituyó a la antigua OSS, el gobierno mexicano creó a la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Su creación fue esencialmente una decisión unilateral del presidente Miguel Alemán, quien recurrió a la reforma del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, hecho que evitó someter tal medida a la aprobación del Congreso.[12]

La función oficial que se le encargó fue vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación.[13]

[10] En esos años, la Policía Judicial Federal sólo ejerció un papel secundario en la persecución de las acciones consideradas como atentatorias contra la seguridad de la nación. No fue sino hasta que el narcotráfico se constituyó como problema de seguridad nacional, que la Policía Judicial Federal ha desempeñado una tarea más sustantiva en tal rubro.
[11] Torres Ramírez, op cit, p. 150.
[12] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 192. La modificación de los organismos de inteligencia dependientes de la Secretaría de Gobernación se ha llevado a cabo a través de reformas del reglamento interior de la institución, de manera que el carácter de los cambios y la asignación de funciones ha dependido siempre, de manera unilateral, de la voluntad del Ejecutivo en turno.
[13] www.cisen.gob.mx

El hecho mismo de que los organismos de inteligencia civiles surgieran y se conservaran dentro de la adscripción de la dependencia pública encargada de la política interior, muestra ya en dónde se ubicaban las principales preocupaciones de seguridad del régimen.

Antes de la creación de la DFS, la Secretaría de Gobernación contaba ya con oficinas encargadas de mantenerla informada sobre los asuntos políticos del país.

En 1918, el presidente Venustiano Carranza creó la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación, que en 1929 se transformó en Departamento Confidencial (DC) cuyas funciones consistieron en prestar auxilio a la dependencia en la obtención de informes y la realización de investigaciones.[14]

En 1938 el Departamento Confidencial se transformó en Oficina de Investigación Política (OIP), cuya encomienda era investigar sobre la situación política del país

> "...y prestar los servicios confidenciales que le encomendaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación."[15]

En 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, la OIP se transformó en Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales (DIPS) cuya atención principal se centraba en los asuntos de orden político interno.[16]

Debido a la participación de México en el conflicto, el gobierno del presidente Manuel Avila Camacho consideró necesario ampliar las funciones de la DIPS, a fin de establecer un sistema de inteligencia, cuya principal preocupación se enfocaría al control de extranjeros.[17]

[14] Idem. De acuerdo con la fuente, esta estructura contaba, para el desempeño de sus labores, con dos clases de agentes: de información política y de policía administrativa.
[15] Idem.
[16] Ibidem.
[17] Idem.

En 1967 la DIPS se transformó en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS).[18]

Ambas instancias, la DFS y la DGIPS constituían el aparato de inteligencia de la Secretaría de Gobernación. Además de la realización de labores de investigación, la DFS poseía capacidades operativas, mientras que la DGIPS estaba destinada únicamente al acopio de información.

Formalmente, la DFS dependía de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, en los hechos respondía directamente a los designios del Presidente de la República, quien era el destinatario principal de sus informes. Por su parte, la DGIPS informaba únicamente al Secretario de Gobernación. [19]

Sin embargo, tanto la DFS como la DGIPS carecían de una falla estructural fundamental: no realizaban una verdadera labor de inteligencia, pues la información recopilada era escasamente procesada: se entregaba prácticamente en bruto a los superiores jerárquicos, el Presidente y el Secretario de Gobernación, a fin de que fueran éstos quienes realizaran las inferencias necesarias sobre los temas de su interés.[20]

Generalmente la información proporcionada no distinguía los hechos sustantivos de los chismes y rumores, de manera que el procesamiento de la misma, es decir, la realización de inteligencia, recaía propiamente en los citados funcionarios.[21]

Formalmente, la competencia de estas oficinas gubernamentales se establecía en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, cuya versión de 1973 establecía:

[18] Ibidem.
[19] Aguayo, *1968...*, op cit, p. 31. Los informes de la DFS eran las síntesis elaboradas por el director federal de seguridad y destinadas al Presidente de la República. Los informes de la DGIPS no cuentan con una síntesis y constituyen meramente los reportes en bruto, proporcionados por los agentes, al titular de Gobernación.
[20] Aguayo. *1968...*, op cit, p. 32.
[21] Idem, p. 32 También de Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 194.

"ARTÍCULO 19.- Compete a la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales:
I.- Estudiar los problemas de orden político o social que le encomiende el Titular del Ramo y proporcionar los informes correspondientes;
II.- Auxiliar en la investigación de infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y
III.- Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

ARTÍCULO 20.- Compete a la Dirección Federal de Seguridad:
I.- Vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal;
II.- Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y
III.- Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, le confieran el Titular y a la Secretaría, otras disposiciones legales."[22]

El reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 6 de julio de 1977, ratificó las mismas facultades a la DFS, mientras que amplió las labores de la DGIPS, que se encargaría también de

"II.- Organizar la documentación que se elabore como resultado de las tareas de investigación que realice;

III.- Organizar un centro de documentación con libros, revistar, publicaciones y material informativo sobre los problemas políticos y sociales del país, para consulta interna de la Secretaría;

IV.- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional;"[23]

Los reglamentos interiores de dicha dependencia, publicados en 1980 y 1984 mantuvieron las mismas atribuciones para la DFS y la DGIPS.[24]

[22] *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 1973.
[23] *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio de 1977.
[24] *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1980 y 14 de junio de 1984.

Aún dentro de las atribuciones formales de la DFS y de la DGIPS es posible percibir un amplio margen de discrecionalidad, pues se menciona que ambas oficinas podrán realizar todas las actividades que les confiera el Secretario de Gobernación.

Dado su carácter operativo y debido al hecho de que la DFS estaba destinada a obedecer expresamente los deseos directos del Presidente de la República, su labor en el control de opositores tuvo mayores repercusiones que el propio de la DGIPS.

Según se ha visto con la referencia a los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, la concepción del gobierno de Alemán sobre los mecanismos jurídico-institucionales destinados a salvaguardar la seguridad de la nación pretendían paralelamente garantizar los intereses de conservación del régimen y del proyecto político y económico del gobierno.

Consecuentemente, en los hechos, la DFS se encargó sistemáticamente de vigilar, y en su caso, reprimir, a los posibles disidentes dentro de la clase política oficial (por ejemplo Lázaro Cárdenas y Carlos Madrazo); a los movimientos sociales no alineados (ferrocarrileros, médicos, estudiantes); intelectuales y periodistas independientes (Manuel Marcué Pardiñas y Elena Poniatowska); a los diplomáticos cubanos, soviéticos y a los asilados latinoamericanos.[25]

Existen diversos testimonios del carácter fuertemente represivo de la DFS. Esta represión cobró matices extremos cuando se aplicó a disidentes vinculados, o considerados en conexión, con movimientos subversivos.

En los años sesenta y setenta, la DFS realizó tareas de contrainsurgencia, particularmente en el ámbito urbano. En tales tareas se utilizaron todos los medios disponibles, sin

[25] Aguayo. *1968...*, op cit, pp. 24-31 y 46-50. Sobre el hostigamiento a Marcué y a Poniatowska, ver pp. 50-53. De acuerdo con este autor, la DFS, en estrecha colaboración con la CIA estadounidense mantenía estrecha vigilancia sobre los individuos que entraban y salían de las embajadas de Cuba y la Unión Soviética; o bien, sobre los ciudadanos que viajaban a la isla caribeña. Idem, p. 100.

contemplar limitaciones éticas o jurídicas.[26] Más allá de sus funciones explícitas, la DFS no se limitaba a informar sobre los asuntos relacionados con la seguridad de la nación, sino que activamente realizaba detenciones e interrogatorios, fuera de todo contexto legal.[27]

A lo largo de sus 38 años de existencia, la DFS nunca rindió cuentas ante el Congreso, ni este tuvo el menor margen para ejercer algún tipo de supervisión sobre ella. Desde luego que, dadas las condiciones del régimen, las actividades de la DFS estaban totalmente fuera de cualquier posibilidad de escrutinio público. [28] Estas condiciones favorecieron que el

[26] Aguayo. "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 193. De hecho, existen testimonios de actores políticos privilegiados que confirman lo anterior. En una entrevista con los medios de comunicación, sobre el tema del nombramiento de Miguel Nazar Haro como encargado de la Dirección de Servicios de Inteligencia de la policía capitalina, su titular, Javier García Paniagua, sostuvo el siguiente diálogo:
"[Reportero] —En relación con el director de Inteligencia, las críticas que la oposición ha manifestado no se refieren únicamente al proceso que está en Estados Unidos –efectivamente, no está aquí–, sino incluso ha habido acusaciones de que él torturó personalmente a algunos que estuvieron presos cuando él era de la Dirección Federal de Seguridad. ¿Esto significaría que a pesar de que están superados estos métodos, los actores de aquella época, al estar presentes, podrían volver a actuar igual?
[García Paniagua] —El gobierno de la República... siempre le ha dado un trato diferente, a través de las personas que encarnan a la autoridad de cada administración, a los disidentes, y otro muy diferente a los infidentes. El Estado mexicano tiene mecanismos de defensa adecuados para cada situación que guarde la sociedad mexicana." Ver en Amnistía Internacional, está su récord de represor; Camacho y García Paniagua declaran inamovible a Nazar, pese a su desprestigio." En *Proceso*, No. 636- 05, 9 de enero de 1989. Como se recordará, tanto García Paniagua como Nazar Haro fueron directores generales de la DFS.

[27] Así se puede apreciar con los informes de la propia DFS. En uno de ellos, fechado el 26 de enero de 1967 y firmado por el director Federal de Seguridad, Fernando Gutiérrez Barrios, quien informa: "El día de hoy fueron puestos a disposición de la Procuraduría General de Justicia de la República los detenidos Pedro Uranga Rohana (a) "Jorge Treviño"; Saúl Ornelas Gómez (a) "Camilo Montes Cavaría"; Martha Cecilia Ornelas Gil (a) "Clara Treviso" y Juan Gallardo Moreno (a) "Andrés Fierro Hernández", pero permaneciendo físicamente en esta dirección... Los detenidos ratificaron sus declaraciones en estas mismas oficinas, ante agentes del Ministerio Público Federal y el día de mañana serán trasladados por agentes de la policía judicial federal, directamente a la Cárcel Preventiva de la Ciudad, en donde la Procuraduría General de Justicia de la República los consignará al Juez del Distrito que corresponda." Ver Archivos de Bucareli..., op cit, pp. 12-13. Los detenidos pertenecían a la Liga Comunista 23 de septiembre. Como se puede apreciar, las investigaciones estuvieron a cargo de la DFS, no de la Policía Judicial Federal, pese a lo establecido por el artículo 21 constitucional. No se precisa el tiempo durante el cual los citados permanecieron detenidos, e incluso, se da por hecho que las instalaciones de la DFS operaban como centros de detención. No se hace referencia alguna a que el Ministerio Público hubiera girado órdenes de aprehensión, y por supuesto, tampoco se hace mención a que las declaraciones de los detenidos hubieran tenido lugar en presencia de un abogado defensor. Todos estos hechos son violatorios de las garantías individuales consignadas por los artículos 16, 19 y 20 constitucionales.

[28] Aguayo, "Servicios...", op cit, p. 192.

combate a la subversión cobrara la dimensión de guerra sucia, en la cual la DFS tuvo una participación relevante.[29]

Con base en todo lo anterior, es posible coincidir con Aguayo en que

> "La DFS no era realmente un servicio de inteligencia sino un instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población..."[30]

Hacia 1985, diversos factores contribuyeron a poner en tela de juicio la viabilidad de la supervivencia de la DFS.

El gobierno de De la Madrid se enfrentó a un fuerte descrédito de los organismos de policía, que habían evidenciado serios niveles de corrupción y arbitrariedad durante el gobierno de su antecesor.[31] Como respuesta el gobierno pretendió impulsar una cruzada de renovación moral, a fin de recuperar la confianza de los ciudadanos.

[29] Testimonios de organizaciones encargadas de la protección a los derechos humanos dan cuenta de estos hechos. Júzguese por ejemplo el caso de la activista estudiantil Minerva Armendáriz Ponce, referido por Amnistía Internacional. La joven contaba con 16 años cuando fue detenida por agentes de la Dirección Federal de Seguridad, el 18 de octubre de 1973, en la ciudad de Chihuahua. Se le condujo al cuartel de la Quinta Zona Militar, junto con otros dos estudiantes, bajo la acusación de pertenecer al Movimiento Armado Revolucionario. Durante el interrogatorio se le mostraron fotografías de personas que mostraban graves lesiones, que según le explicaron, se debía a las torturas que las fuerzas de seguridad les habían infligido. Le amenazaron con correr la misma suerte. Agentes de la DFS la trasladaron en avión a la Ciudad de México, donde fue recluida en un centro de detención clandestino. Fue torturada con descargas eléctricas, golpes y amenazas de violación. Según su testimonio, médicos asistían a las sesiones de tortura. Aunque lo desconocía en esos momentos, la joven estaba embarazada. Debido a diversas presiones ejercidas por sus allegados y por la opinión internacional, el gobierno permitió a Minerva Armendáriz comparecer ante la prensa en noviembre de 1973. Se le fincaron acusaciones por los cargos de subversión, asociación delictuosa e incitación a la rebelión. Fue transferida al Consejo Tutelar para Menores, donde permaneció hasta finales de 1973. Ninguno de los responsables de su detención y tortura fueron procesados. Ver Amnistía Internacional, op cit, pp. 3-4 .

[30] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 192.

[31] Las irregularidades y abusos cometidas por la policía capitalina, bajo el mando de Arturo Durazo Moreno, constituyeron, en el imaginario colectivo, el ejemplo por antonomasia de la prevaricación de las corporaciones policíacas y de su corrupción.

En 1985, el asesinato de Enrique Camarena, agente antinarcóticos estadounidense, a manos de un cártel mexicano de narcotraficantes protegidos por agentes de la DFS, generó fuertes presiones internacionales sobre el gobierno federal.[32]

Evidentemente, resultaba un escándalo mayúsculo el hecho de que la institución encargada de proteger la seguridad nacional sostuviera lazos de cooperación con los narcotraficantes. Más tarde, a partir de 1987, el gobierno federal consideraría al narcotráfico como una amenaza para la seguridad de la nación. [33]

Por otra parte, el contexto internacional y la conciencia de la riqueza natural del país favorecieron una mayor sistematización de la concepción de la seguridad nacional mexicana, que si bien no se concretó en los documentos oficiales, sí dio pie a la adopción de una nueva lógica en la forma de estructurar los servicios de seguridad del Estado.

El gobierno de De la Madrid consideró conveniente reformar los sistemas de inteligencia a fin de optimizar su eficacia, frente a los problemas crecientemente complejos a los cuales se enfrentaba.[34]

Estas circunstancias coincidieron con la reestructuración administrativa que el gobierno de Miguel de la Madrid habría de impulsar, bajo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

En agosto de 1985, el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari anunció que se habría de profundizar la racionalización de la estructura

[32] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 194 y también "Los usos y abusos...", op cit, p. 121.
[33] Aguayo, "Los usos y abusos...", op cit, pp. 119-120.
[34] Aguayo, "Servicios...", op cit, p. 196.

gubernamental, por lo cual se eliminarían unidades administrativas no necesarias, entre subsecretarías, oficialías mayores, coordinaciones y direcciones generales.[35]

Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN)

Como consecuencia, y nuevamente por la modificación del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, la DFS y la DGIPS se fusionaron en un nuevo organismo denominado Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN),[36] el 21 de agosto de 1985.

Las atribuciones que se otorgaron a la nueva dirección fueron las mismas que conjuntamente desempeñaban la DFS y la DGIPS:

> "ARTÍCULO 16.- Corresponde a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional;
> I.- Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
> II.- Realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que le encomiende el Titular del Ramo;
> III.- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;
> IV.- Proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y
> V.- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentaras le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo."[37]

La DISEN mantuvo las facultades operativas de la antigua Dirección Federal de Seguridad. Sin embargo, su objetivo era el establecimiento de un sistema de inteligencia profesionalizado. La pretensión era crear

---

[35] "Se racionaliza la estructura del Gobierno, no se desmantela el Estado." En *El Universal*, México, Viernes 9 de agosto de 1985, p. 1.

[36] Aunque el nombre oficial es Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, según consta en el *Diario Oficial de la Federación*, sus siglas generalmente fueron conocidas como DISEN. Sin embargo, la página web del organismo de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, el CISEN, la consigna con las siglas DGISN. Ver www.cisen.gob.mx

[37] *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 21 de agosto de 1985.

> "un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones, y eliminar ciertas prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y la solvencia de esas instituciones."[38]

En esos años el contexto de la seguridad nacional había cambiado. Debido a la insuficiente respuesta gubernamental frente a los sismos de septiembre de 1985, en la Ciudad de México, diversas organizaciones ciudadanas comenzaron a establecer redes de cooperación y representación de intereses que habrían de activar gradualmente a la sociedad civil, adormilada desde la represión de 1968.

La escisión del partido oficial, de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, en 1987, inauguró la aceleración del proceso de liberalización política, que no pudo revertir ya el crecimiento del pluralismo.

Por otra parte, a pesar del potencial de contagio que representaban las luchas armadas de Centroamérica,[39] el combate a la subversión interna había llegado al final en el sexenio del presidente José López Portillo.

En 1978, el gobierno de López Portillo había impulsado una Ley de Amnistía ante el Congreso de la Unión, donde se establecía:

> "ARTÍCULO 1. Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro.

[38] www.cisen.gob.mx

[39] En el siguiente apartado se tratará el tema con más detalle, al hacer referencia al contexto externo de la seguridad nacional mexicana.

ARTÍCULO 2. Los individuos que se encuentren actualmente sustraídos de la acción de la justicia, dentro o fuera del país, por los motivos a que se refiere el artículo 1o. podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de todo tipo de instrumentos, armas, explosivos, u otros objetos empleados en la comisión de los delitos, dentro del plazo de 90 días a partir de la vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 3. En los casos de los delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo y secuestro podrán extenderse los beneficios de la amnistía a las personas que, conforme a la valoración que formulen los procuradores de la Republica y General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con los informes que proporcione la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, hubieran intervenido en su comisión pero no revelen alta peligrosidad.

ARTÍCULO 4. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla.

En cumplimiento de esta ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, cancelaran las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados.

El Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal solicitarán de oficio la aplicación de esta ley y cuidaran de la aplicación de sus beneficios, declarando respecto de los responsables extinguida la acción persecutoria.

ARTÍCULO 5. En el caso de que se hubiere interpuesto juicio de amparo por las personas a quienes beneficie esta ley, la autoridad que conozca de el dictara auto de sobreseimiento y se procederá conforme al artículo anterior.

ARTÍCULO 6. El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación propondrá la expedición de las correspondientes leyes de amnistía a los gobiernos de los estados de la República en donde existan sentenciados, o acción persecutoria, por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones y que se asemejen a los que se amnistían por esta ley.

ARTÍCULO 7. Las personas a quienes aproveche la presente Ley, no podrán ser en el futuro detenidos ni procesados por los mismos hechos.[40]

[40] *Diario Oficial de la Federación*. Ley de Amnistía, 28 de septiembre de 1978.

Sobre los desaparecidos políticos, en enero de 1979 el Procurador General de la República, Oscar Flores Sánchez, efectuó una rueda de prensa, donde declaró que de los 314 casos que habían sido reportados a las autoridades, 154 correspondían a personas que habían sido abatidas por la policía o el ejército durante operaciones de contrainsurgencia; 89 personas más se encontraban escondidas y otras 58 habían muerto como resultado de luchas internas de la guerrilla.[41]

Con estas acciones el gobierno mexicano ponía punto final, al menos hasta 1994, al episodio de la lucha contrainsurgente, junto con los mecanismos y consecuencias que le eran propios.

A pesar de que la creación de la DISEN supuso la pretensión de profesionalizar a los servicios de inteligencia civiles, y de que su prioridad ya no se encontraba enfocada en términos reales al combate a la subversión, su primer director fue un ex gobernador del estado sureño de Oaxaca, entidad caracterizada por su alto grado de conflictividad social.[42]

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)[43]

El periodo de existencia de la DISEN fue muy breve, pues el 13 de febrero de 1989, se transformó, nuevamente por modificaciones en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, en el Centro e Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

El citado documento confirió al CISEN las siguientes características y facultades:

> "ARTÍCULO 27.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad

[41] Amnistía Internacional, op cit, p. 8.
[42] El funcionario era Pedro Vázquez Colmenares. Aguayo considera que tal nombramiento no fue favorable para los objetivos de profesionalización de la DGISEN, dado que su propio titular carecía de antecedentes profesionales en materia de inteligencia. "Servicios...", op cit, p. 196.
[43] Durante la primera mitad del 2001, el organigrama del CISEN era como se muestra en los anexos, p. 413.

> Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.
>
> ARTÍCULO 28.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y tendrá las siguientes atribuciones:
> I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
> II. 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.
> III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;
> IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
> V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias."[44]

La reforma del reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 31 de agosto de 1998, ratificó las atribuciones anteriores, considerándole órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa.[45]

Se establece sin embargo, que su presupuesto y los lineamientos para su ejercicio se ajustan a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide para las unidades de gasto autónomo. El CISEN elabora su propio proyecto de presupuesto y los recursos que le son autorizados no pueden ser transferidos a ninguna otra unidad u órgano.[46]

De acuerdo con su propia definición, el CISEN es el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.[47]

---

[44] *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 13 de febrero de 1989.
[45] *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 31 de agosto de 1998, artículo 33.
[46] Idem, artículo 34.
[47] www.cisen.gob.mx

La institución define que su misión es

> "Establecer y operar un sistema de inteligencia para apoyar la toma de decisiones relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de los habitantes y la defensa del territorio."[48]

Afirma guiarse por los principios de identidad nacional, legalidad, neutralidad y objetividad.[49]

El CISEN concibe a la seguridad nacional como una condición imprescindible para el desarrollo nacional. Su definición es congruente con los lineamientos establecidos por la documentación oficial, respecto a la caracterización de la seguridad nacional mexicana.

De acuerdo con la institución, la seguridad nacional se basa en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.

Sus labores de inteligencia pretenden

> "...asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional que, dentro del marco del derecho, se obtiene mediante un proceso de planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación de información."[50]

Mientras que con sus tareas de contrainteligencia

[48] Idem.

[49] Idem. Sin embargo, a pesar de tales declaraciones, el CISEN se ha visto envuelto en acciones que ponen en tela de juicio su apego a la legalidad y neutralidad. Ver nota 40 de este apartado. Incluso la recomendación número 13/ 2000, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el 14 de agosto de 2000, estuvo motivada por el hostigamiento de agentes del CISEN hacia el columnista del diario *El Universal*, Miguel Badillo y su esposa, los días 13 y 14 de junio de ese año. Los agentes vigilaban la casa del columnista desde un automóvil, en el cual realizaron posteriormente labores de seguimiento de la esposa del mencionado. Ver www.cndh.org.mx.

[50] www.cisen.gob.mx.

> "...se encarga de evitar el acceso indebido a información restringida, de proteger la integridad de un sistema de inteligencia o de impedir la operación no autorizada de agentes de inteligencia."[51]

A pesar de que la creación del CISEN significó un esfuerzo serio para profesionalizar a los servicios civiles de inteligencia, diversas condiciones han favorecido que tal objetivo no se haya alcanzado plenamente hasta la fecha.

En primer lugar, la utilización de los servicios de inteligencia del Estado arrastran aún viejas inercias que les permiten actuar con un exacerbado margen de hermetismo, lo que ha favorecido históricamente la comisión de un amplio espectro de arbitrariedades.

Según Aguayo

> "En junio de 1993 este organismo se caracterizaba por la desorganización, la superficialidad, la moral baja y la realización de funciones operativas – aunque en algunos caso fueran ilegales y violatorias de los derechos de los mexicanos. En una palabra, era un servicio de inteligencia característico de un sistema político autoritario."[52]

Dada la cercanía cronológica del proceso de liberalización política y la inmediatez de la alternancia en el poder, el Estado mexicano se encuentra en un proceso de redefinición de las reglas del régimen, lo que necesariamente dificulta determinar cuáles son los Objetivos Nacionales que debe salvaguardar la concepción de seguridad nacional.

Esta situación se torna aún más notable dado el contexto mundial donde la añeja concepción de seguridad nacional, anclada en la lógica de la Guerra Fría, ha perdido sentido. La referencia al comunismo como enemigo total de occidente ha desaparecido.

[51] Ibidem.
[52] Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 198.

Las principales amenazas a la seguridad nacional mexicana, de acuerdo con la perspectiva evidenciada por los documentos oficiales, no son ya predominantemente políticas. Por el contrario, tales riesgos han sido identificados como problemas de seguridad pública extremadamente agravados.

Consecuentemente, los objetivos y las tareas propias del organismo de inteligencia civil de la Secretaría de Gobernación se encuentran ahora indeterminados, dado que su preocupación histórica se orientó fundamentalmente hacia las cuestiones de política interior, siempre de acuerdo con los intereses del régimen autoritario.

Incluso, en las tareas que le serían tradicionalmente más cercanas, dados sus antecedentes, la eficiencia del CISEN ha permanecido como un aspecto polémico. Tal es el caso del control de los movimientos subversivos que puedan desarrollarse dentro del país.

Dados los hechos de enero de 1994, con el levantamiento del EZLN, diversas voces de la opinión pública señalaron que el CISEN se había mostrado incapaz de proteger los intereses del régimen, aún dentro de los esquemas tradicionales del autoritarismo.[53]

En el 2000, diversos testimonios seguían dando cuenta del uso del CISEN como organismo de inteligencia política al servicio de los intereses del régimen autoritario.

Tras la toma de posesión del gobierno del presidente Fox, el CISEN ha sido sometido a un proceso de evaluación, con la participación de diversos especialistas, de la cual dependerá,

[53] Curzio,"La Seguridad Nacional en México...", op cit, p. 12. También Aguayo, "Servicios de inteligencia...", op cit, p. 199. Resulta sin embargo difícil determinar si efectivamente falló el servicio de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, o bien, por alguna razón, las altas jerarquías gubernamentales decidieron ignorar la situación hasta que ésta estalló por sí misma. El 21 de marzo de 2001, durante el arribo de la caravana zapatista a Ciudad Universitaria, en el D.F., Fernando del Villar, ex titular del CISEN durante el momento de la irrupción de la guerrilla, declaró que efectivamente, el CISEN sí había detectado a la organización clandestina y había informado de los preparativos del levantamiento al presidente Carlos Salinas. Ver *El Noticiero con Joaquín López Dóriga*, Televisa, 21 de marzo de 2001.

en principio, el diagnóstico oficial de los logros y deficiencias de la institución y la ubicación de sus nuevas tareas, en el contexto del cambio de régimen.[54]

Sobre estas tareas, el PND 2001-2006 del gobierno del presidente Fox establece:

> "El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo

[54] Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 proponía la creación de una legislación específica para la materia de inteligencia sobre seguridad nacional, según se señaló en páginas anteriores, la medida nunca se llevó a cabo. De hecho, el último director del CISEN del gobierno de Ernesto Zedillo, Alejandro Alegre, publicó en la revista del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) una propuesta sobre los lineamientos que deberían caracterizar a una ley en la materia. En sentido general, la propuesta de Alegre versaba sobre una mayor interacción y supervisión institucional del Legislativo sobre el órgano de inteligencia civil, así como una mayor participación del Poder Judicial para la determinación de tareas de intervención de comunicaciones. Ver Alegre Rabiela, Alejandro. "Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional." En *Revista de Administración Pública. Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo.* México, INAP, 2000. A mediados de julio de 2001, el director general nombrado por el presidente Vicente Fox reconoció públicamente, si bien de manera tácita, que el organismo había realizado, durante el régimen anterior, diversas actividades de índole ilegal:

"Entre las deficiencias vinculadas a la lógica de régimen con la cual se operaba, cabría señalar que la debilidad institucional del CISEN producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuere puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro.

[...]

Cuando arribamos al Centro no encontramos evidencias documentales ni directas de estas irregularidades. Se ha podido recabar información alrededor de estos temas que, como indica el procedimiento, se ha puesto a disposición de la autoridad competente para que sea debidamente valorada.

[...]

Se ha dicho pero quiero subrayarlo: Desde el primer día de esta administración el CISEN no ha hecho espionaje político. El CISEN no hará espionaje político y se ceñirá estrictamente al marco legal. Junto con las autoridades competentes, el CISEN toma ya, y continuará haciéndolo, un papel destacado en el desmantelamiento de cualquier red clandestina e ilegal de espionaje telefónico.

En adelante, el CISEN se limitará a cumplir la tarea que le ha sido encomendada: generar información y análisis pertinentes y oportunos que permitan dimensionar y anticipar los riesgos para la seguridad del país. Los métodos que se han utilizado desde el inicio de la presente administración, y que se seguirán usando, son y serán siempre legítimos y siempre lícitos, es decir, estrictamente apegados a la ley. El CISEN no recurrirá a ningún instrumento ni método fuera de la ley y respetará en todo momento los derechos y garantías de los ciudadanos en el ejercicio de su labor de inteligencia. Este es el compromiso de la Secretaría de Gobernación y del gobierno federal." Ver *PALABRAS DEL LIC. EDUARDO MEDINA-MORA, DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, ORGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, DURANTE LA PRESENTACIÓN A LOS MEDIOS DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL CISEN.En* www.cisen.gob.mx

> como una auténtica institución del Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia."[55]

Más allá de el uso que el antiguo régimen hiciera de los servicios de inteligencia civiles, es posible afirmar que el sistema de reclutamiento del CISEN se ha profesionalizado en un grado considerable, de manera que, por lo menos hasta el 2001, ninguno de sus miembros ha visto envuelto en un escándalo de corrupción, hecho que no es infrecuente en otros organismos encargados de la seguridad mexicana.[56]

Es difícil, por lo demás, determinar el grado de contribución que ha tenido en otro tipo de materias, como los puntos definidos como atentatorios contra la seguridad nacional mexicana contemporánea: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas y personas, etc.

Ello en la medida en que el CISEN no realiza labores operativas de incautación de narcóticos o combate directo contra la delincuencia organizada.

Han sido otras las dependencias públicas las principales encargadas de hacer frente a estas tareas, según se verá a continuación.

[55] *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 110. Cabe destacar que este PND ratifica expresamente las responsabilidades de la Secretaría de Gobernación de encargarse de la seguridad nacional, ver idem, p. 55

[56] Curzio, Leonardo. *Evolución y perspectivas de los servicios de inteligencia en México*. S.P., p. 30. De hecho, como señala este autor, el sistema de reclutamiento del CISEN ha comenzado a adoptarse en otras dependencias federales y estatales. Las unidades de control de confianza instauradas por la Procuraduría General de la República, por ejemplo, recibieron apoyo y asesoría del CISEN.

3.2 Servicios de inteligencia y seguridad de combate a la delincuencia organizada

En este apartado se aborda el surgimiento y evolución de diversas dependencias, corporaciones y organismos formalmente encargados del cumplimiento de tareas propias de la seguridad pública, como el combate al narcotráfico y en general, al crimen organizado. Su análisis se aborda debido a que el agravamiento de tales manifestaciones delictivas y el déficit institucional para hacerles frente han favorecido que sean definidas como temas de interés prioritario para la seguridad de la nación.

Policía Federal Preventiva (PFP)

Durante la administración de Ernesto Zedillo, el 5 de enero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva, que en principio dependía directamente de la Secretaría de Gobernación, y que esta destinada a realizar labores operativas y de inteligencia, con el fin de combatir conflictos propios de la seguridad pública. La dimensión que algunos de estos poseen ha favorecido que sean considerados amenazas a la seguridad nacional.

Curzio establece:

> "La metodología y las instituciones forjadas por el gobierno de Ernesto Zedillo para atacar el problema de la seguridad pública iban nuevamente a trazar, por lo menos formalmente y en un principio, una línea divisoria entre los temas de seguridad pública y los de seguridad nacional, al crear el citado Consejo de Seguridad Pública dependiente del Secretario de Gobernación y todo el aparato que del mismo se deriva. Sin embargo, hacia el final del sexenio de Zedillo la creación de la Policía Federal Preventiva, cuyo embrión fue precisamente el órgano de inteligencia encargado de la seguridad nacional, las fronteras volvían a ser bastante porosas. Seguridad pública y seguridad nacional, conceptos totalmente diferentes en la teoría, no han dejado de vivir en simbiosis en el México contemporáneo."[1]

[1] Curzio, Leonardo. "Evolución...", op cit, p. 19.

A diferencia del origen de la DFS, la DGIPS, la DISN y el CISEN, la Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada mediante una ley, que en su momento fue sometida a la aprobación del Congreso de la Unión.[2]

De acuerdo con lo establecido originalmente en dicha ley, al frente de la PFP se encontraría un Comisionado nombrado directamente por el Presidente de la República, quien también podría removerle libremente.[3]

La Policía Federal Preventiva integró los recursos humanos, materiales, financieros y funciones de la Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal y en parte, de la Policía Migratoria, y se le asignaron facultades adicionales de investigación para prevenir la comisión de delitos, y para el control y verificación de personas y mercancía a su entrada y salida del país o en tránsito en todo el territorio nacional.[4]

Las facultades otorgadas por la ley a la PFP[5] incluyeron la prevención de la comisión de delitos federales; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad de las personas; prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas, y en la tierra firme de los litorales, los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, los centros de supervisión y control migratorio, las vías generales de comunicación.

[2] Ley de la Policía Federal Preventiva. Apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1999, y entró en vigor el día siguiente de su publicación. La citada ley se constituye como reglamentaria del artículo 21 constitucional, referente a la materia de la seguridad pública.
[3] Idem, artículo 2.
[4] www.pfp.gob.mx. En un principio se integraron a un número importante de efectivos de la Policía Militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional. También fueron transferidos a ella 700 agentes del CISEN. Curzio señala que la sección operativa de la Dirección de Protección emigró íntegramente a la PFP. Ver Curzio, "Evolución...", op cit, p. 31. De hecho, altos funcionarios del CISEN tuvieron una relación directa con la instrumentación inicial de la PFP. Jorge Tello Peón, quien fue director del CISEN de 1994 a 1999, fue nombrado posteriormente subsecretario de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación. El contralmirante Wilfrido Robledo Madrid, director de Protección del CISEN, fue nombrado Comisionado de la PFP. Ambos funcionarios permanecieron en sus respectivos cargos hasta inicios del gobierno del Presidente Fox. Este hecho es un indicador de que, efectivamente, las preocupaciones de seguridad nacional del gobierno de Zedillo se trasladaban cada vez más hacia conflictos de seguridad pública, o en todo caso, de que la concepción gubernamental de seguridad nacional y seguridad pública se entremezclaba de tal manera que los funcionarios encargados de una y otra eran prácticamente intercambiables en sus responsabilidades.
[5] Todas estas facultades se encuentran asentadas en el artículo 4° de la citada Ley.

La PFP se encarga de proteger, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos y todos aquellos lugares sujetos a la jurisdicción federal.

Participa en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito. Puede practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado.

La PFP está facultada para colaborar, cuando así lo soliciten, las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente.

Incluso, la PFP está facultada para colaborar con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales

Asimismo, la PFP realiza labores de inteligencia. El citado artículo 4° de la ley que le es propia, la faculta para obtener, analizar, estudiar y procesar información. No obstante, el artículo 3° de la misma ley le prohíbe expresamente inmiscuirse en asuntos electorales.

En un intento por evitar las arbitrariedades que han caracterizado la actuación de otras policías, la Ley de la Policía Federal Preventiva, ordena a sus miembros

> "IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza de seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

> V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
> VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
> VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
> VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;"[6]

La Ley también reglamenta los requisitos de ingreso, permanencia y promoción de sus elementos, de manera que se pretende que estas cuestiones cuenten con parámetros objetivos, a fin de fortalecer la profesionalización de su personal.

Es evidente la intención oficial de dotar de mayor transparencia a las actividades y objetivos de la PFP, al menos desde el punto de vista jurídico. Este hecho constituye en sí mismo un avance, aunque resulta por demás notable, según se ha podido apreciar en el contenido de estas páginas, que la reforma a los aparatos de seguridad no puede descansar meramente en la articulación de preceptos jurídicos.

Una de las características principales de la lógica operativa de los organismos de seguridad del régimen anterior fue justamente la disparidad entre lo establecido por las leyes y las acciones realizadas por sus integrantes.

Un régimen democrático nuevo precisa de explicitar las funciones y objetivos de los organismos de seguridad. La reforma de los servicios de seguridad no puede sustentarse

[6] Ley de la Policía Federal Preventiva, artículo 12.

meramente en el contenido de nuevas disposiciones legales, sin embargo tampoco puede omitir el establecimiento de una legislación clara para tal materia.[7]

Aunque los dos años de vida de la PFP impiden emitir una evaluación fundada en elementos de mayor solidez, hasta el primer semestre de 2001, es notable la ausencia de denuncias por arbitrariedades, en contra de sus miembros, por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación, de manera que, en principio, podría ser considerada como el organismo de seguridad más profesional con que ha contado el país.

Secretaría de Seguridad Pública

Junto con el cambio de gobierno tuvieron lugar modificaciones a la estructura gubernamental contemplada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). A través de una iniciativa de ley presentada por la fracción del PAN en la Cámara de Diputados, y que en su momento fue aprobada por el Congreso de la Unión, se creó una nueva Secretaría de Seguridad Pública, cuyo objetivo es

> "...que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal federal, mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana, todo lo anterior en estricto apego al Estado democrático y de derecho..."[8]

[7] El arribo al poder del gabinete del presidente Fox trajo consigo la pugna por posiciones en el interior de las instituciones de seguridad, lo que en cierto modo puede ser considerado pernicioso para la profesionalización de éstas. Así, por ejemplo, en la Policía Federal Preventiva, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, dicha pugna se tradujo en la salida del contralmirante Wilfrido Robledo Madrid, entonces comisionado de la misma.

[8] Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca. Exposición de motivos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

La dependencia federal encargada de tal función había sido la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de la Subsecretaría de Seguridad Pública. A partir de esta modificación, a la nueva Secretaría de Seguridad Pública le compete hacerse cargo de los centros de readaptación social del ámbito federal, operar el sistema nacional de seguridad pública y dirigir a la Policía Federal Preventiva.[9]

Resalta el hecho de que las modificaciones aprobadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confieren expresamente a la Secretaría de Gobernación, la facultad de

> "Establecer y operar un sistema de investigación e información, para asegurar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;"[10]

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública se encargará de

> "Organizar, dirigir y administrar, con estricto apego a los derechos humanos, un órgano de inteligencia policial para la prevención de los delitos;"[11]

Las reformas abarcaron también el artículo 8° de la LOAPF, de manera que se establece:

> "Artículo 8o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, en los términos de los acuerdos y órdenes que emita y de conformidad con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República."[12]

[9] Idem.
[10] Ibidem, artículo 27, fracción XXX.
[11] Idem, artículo 30 bis, fracción XIII.
[12] Idem.

Con base en esta reforma el nuevo gobierno creó la figura del Consejero de Seguridad Nacional.[13]

Organismos de seguridad encargados del combate a las drogas: INCD, CENDRO, FEADS y UEDO

Como se ha señalado, en la medida en que las principales amenazas a la seguridad nacional han sido identificadas con temas de seguridad pública, la participación de otras dependencias ha cobrado mayor relevancia y notoriedad.

Tal ha sido el caso de la Procuraduría General de la República. En 1993, el gobierno de Carlos Salinas reafirmó su convicción de que el fenómeno del narcotráfico constituía una amenaza sustantiva para la seguridad nacional:

> "...para el Gobierno Federal el control del abuso de las drogas y el combate al tráfico de estupefacientes y psicotrópicos ha sido una prioridad en la protección de la salud pública, en la defensa de la seguridad nacional y en la solidaridad internacional, por lo que es imprescindible reforzar la defensa de los derechos de todos los ciudadanos y la convivencia civilizada de la sociedad que el narcotráfico está amenazando..."[14]

Consecuentemente, el gobierno decretó la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República.

[13] Tal nombramiento recayó en Adolfo Aguilar Zínser. En el momento en que se escribe este trabajo, resalta el hecho de que aún no han sido claramente establecidas las atribuciones de dicha figura, ni la manera en que habrá de interactuar con las demás instituciones encargadas de la seguridad nacional.

[14] *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, 17 de julio de 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sus antecedentes directos fueron el Centro de Planeación para el Control de Drogas, (CENDRO)[15] y la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, que dada la magnitud del problema mostraban signos de insuficiencia para combatir el tráfico de estupefacientes.

El INCD tenía por objeto conducir la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el tráfico y consumo de las drogas en el ámbito nacional y para preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país.[16]

La ley otorgó al INCD las siguientes facultades:

> "I. Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General de la República, la política nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, en todas sus manifestaciones, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas;
> II. Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y a las de organizaciones delictivas relacionadas,
> III. Desarrollar y operar un sistema de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como los sistemas de intercepción aérea, marítima y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las dependencias involucradas en el Sistema Integral de Intercepción;
> IV. Auxiliar al Ministerio Público Federal, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones investigatorias y probatorias de los delitos relacionados con la producción, transportación, comercialización y demás actos legales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos precursores químicos, maquinarias y elementos, así como con el tráfico de armas y con el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades;
> V.- Establecer un sistema que posibilite el intercambio adecuado de información sobre tráfico de drogas, tanto en el ámbito nacional como con

[15] El CENDRO había sido creado mediante decreto presidencial el 18 de junio de 1992. El INCD le absorbió dentro de su estructura orgánica. Ver Idem, artículos 9° y transitorio 5°.
[16] Idem, artículo 2.

> los países que conforman el Sistema Hemisférico de Información o equivalentes;
> VI. Desarrollar un Sistema Estadístico para el Control de Drogas que permita conocer con certeza la situación y tendencias del problema tanto a nivel nacional como internacional;
> VII. Promover y coordinar con las demás autoridades competentes el establecimiento de formas de control y fiscalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico y delitos conexos;
> VIII. Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles del gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en el combate a las drogas;
> IX. Celebrar bases o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República y del Distrito Federal con relación a estas acciones;
> X. Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales;
> XI. Realizar las demás actividades inherentes a su naturaleza conducentes al cumplimiento de sus funciones."[17]

El INCD estaría a cargo de un comisionado nombrado directamente por el Presidente de la República.[18] Agentes de la Policía Judicial Federal habrían de constituir su cuerpo operativo.

Dentro de la estructura del INCD, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) estaba destinado a realizar labores de inteligencia y a coordinar las labores de diversas dependencias públicas, en la tarea del combate a las drogas. Le fueron asignadas las siguientes atribuciones legales:

> "I. Integrar la información y efectuar el análisis relativo a la atención global del fenómeno de la farmacodependencia y el narcotráfico y sus secuelas de diverso orden en el ámbito nacional e internacional;
> II. Establecer los mecanismos necesarios para apoyar al Ministerio Público Federal mediante la información necesaria para el desempeño de sus funciones probatorias y de investigación en la materia;

[17] Ibidem, artículo 3.
[18] Idem, artículo 7.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

> III. Facilitar e intercambiar la información que se requiere en apoyo a los compromisos sectoriales del Programa Nacional para el Control de Drogas.
> IV. Diseñar, concertar y dar seguimiento a la coordinación entre autoridades de la Federación, Estados y Municipios, así como con organismos e instituciones relacionadas con el control de drogas;
> V. Participar en la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la Procuraduría, en el ámbito de su competencia;
> VI. Diseñar y definir estrategias para la acción integral de los sectores público, privado y social, en los programas que se refiere la fracción anterior;
> VII. Coordinar acciones conjuntas de prevención, investigación, dirección e intercepción de actividades vinculadas con el control de drogas con las autoridades responsables en esa materia;
> VIII. Enlazarse con los sistemas internacionales de información y documentación para el control de drogas;
> IX. Operar el sistema de seguimiento y evaluación de Programa Nacional para el Control de Drogas;
> X. Establecer y operar el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas; y
> XI. Promover el desarrollo de la más alta tecnología para la oportuna detección, prevención, tratamiento, investigación e intercepción del abuso y tráfico ilícito de las drogas y sus secuelas en el ámbito educacional, de atención médico sanitaria y de atención jurídico penal que se deriven de ello;
> XII. Suplir al Comisionado en sus ausencias."[19]

Una parte importante del personal que habría de integrar originalmente al INCD y al CENDRO provenía del CISEN.[20]

El 30 de abril de 1997 un decreto presidencial reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y a través del mismo se desapareció el INCD y en su lugar se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS). El CENDRO también desapareció y sus funciones fueron absorbidas por la FEADS, que en lo subsiguiente estaría encargada de

[19] Idem, artículo 9°.
[20] Curzio, "Evolución...", op cit, p. 19.

"I. Investigar y perseguir los delitos contra la salud y los conexos a éstos, así como ejercer la facultad de atracción para investigar y perseguir delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales contra la salud, de acuerdo con lo previsto en los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables;
II. Desarrollar y operar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre del tráfico ilícito de narcóticos, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes;
III. Desarrollar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos de narcóticos, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello;
IV. Apoyar y, en su caso, coordinar los programas nacionales, regionales y estatales en materia de control de drogas, así como fungir como Secretario Técnico del Programa Nacional para el Control de Drogas y de los demás que determinen las normas aplicables;
V. Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;
VI. Proponer políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;
VII. Promover ante las autoridades competentes el establecimiento de mecanismos para el control y fiscalización de actividades relacionadas con el tráfico de drogas;
VIII. Establecer y operar un sistema estadístico uniforme de control de drogas, así como enlazarse con otros nacionales e internacionales, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia;
IX. Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación con dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en la lucha contra las drogas;
X. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en organismos internacionales especializados en la lucha contra las drogas;
XI. Establecer y operar unidades de la Fiscalía en el territorio nacional, y
XII. Las demás necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía."[21]

[21] *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 30 de abril de 1997, Artículo 11 bis.

El nuevo reglamento también dispuso también la creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO)

De acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Procuraduría General de la República debía de contar dentro de su estructura, con una unidad enfocada al combate del crimen organizado.[22] La UEDO constituye tal unidad.

La UEDO es la única oficina pública formalmente autorizada para intervenir comunicaciones privadas, previa autorización del juez.[23]
Esta unidad se encarga de investigar y perseguir a la delincuencia organizada, que de acuerdo con la citada ley, existe cuando tres o más personas acuerdan organizarse para cometer reiteradamente los delitos de terrorismo, contra la salud, falsificación de moneda, acopio de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos.[24] A pesar de lo anterior, la UEDO se ha enfocado generalmente a combatir el narcotráfico.

En sentido general, diversos acontecimientos favorecen el cuestionamiento sobre la eficiencia de la actuación gubernamental en el combate al narcotráfico, considerado como preocupación de seguridad nacional. A modo de ejemplo se pueden mencionar los siguientes hechos.

Cuando el problema del narcotráfico comenzó a cobrar auge en México, a mediados de los años ochenta, fue evidenciada la colaboración entre miembros de la Dirección Federal de Seguridad y los narcotraficantes asentados en el estado de Jalisco.

[22] Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, artículo 8°.
[23] Ibidem, artículo 3°.
[24] Idem, artículo 2°. De cualquier manera, los principales esfuerzos de la UEDO se enfocan al combate a los cárteles del narcotráfico.

A principios de 2001, un conocido jefe del narcotráfico se fugó de un penal federal de máxima seguridad.[25] En enero de ese mismo año, se anunció la sustitución de los ochenta agentes de la Policía Judicial Federal en el estado de Chihuahua, tras la revelación de prácticas de venta de plazas, por parte de las altas jerarquías de la Delegación estatal de la Procuraduría General de la República.[26]

El 22 de enero de 2001, en entrevista con un semanario de información política, el Procurador General de la República señaló que, de cinco mil plazas disponibles para agentes de la Policía Judicial Federal, sólo se ocupaban mil quinientas. El motivo se debía a que durante la gestión de su antecesor, numerosos agentes no aprobaron los exámenes de control de confianza adoptados por la institución.[27]

De hecho, a partir de 2001, los cursos de formación de agentes de la Policía Judicial Federal tuvieron que disminuir su duración de un año a tres meses, dada la insuficiencia de personal.[28]

Hasta el momento de escribir estas líneas, y a partir de 1997, varios generales del ejército han sido procesados y condenados por brindar protección a narcotraficantes, entre ellos, un titular del propio Instituto Nacional de Combate a las Drogas.[29]

---

[25] Entre el 20 y 21 de enero, Joaquín Guzmán Loera (a) "El Chapo" se fugó del penal del Centro Federal de Readaptación Social, considerado de seguridad extrema, ubicado en Puente Grande, Jalisco. El citado había sido un connotado jefe del Cártel de Sinaloa. Tras su escape fueron arraigados por la PGR numerosos miembros del personal de guardia de la prisión, incluyendo el director de la misma.

[26] El subdelegado de la PGR en la entidad, José Manuel Díaz Pérez, fue arraigado para su investigación, tras ser acusado de poseer de manera ilícita 500 mil dólares, presuntamente proporcionados por Vicente Carrillo Fuentes, líder del Cártel de Juárez. El citado se fugó del arraigo, a pesar de estar sometido a la vigilancia de agentes de la UEDO y personal militar. El escándalo motivado por la fuga llevó incluso a una declaración conjunta del Procurador General de la República y del Secretario de la Defensa Nacional, donde se dio a conocer que la UEDO sería relevada en las investigaciones y sustituida por la Visitaduría General de la PGR. Ver "Se fugó ex subdelegado de la PJF acusado de comprar plaza de la PGR en 500 mil dólares." En *La Crónica de Hoy,* 16 de febrero de 2001. La declaración conjunta mencionada aparece en el área de comunicación social del sitio web de la PGR: http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/feb/CONJUN.html

[27] "Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República: 'No es seguro que aparezcan los Arellano Félix en el escenario'." En *Milenio semanal,* pp. 30-35.

[28] http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/feb/b12201.html

Cabe destacarse que, tras unos meses de la detención del general Gutiérrez Rebollo, el INCD desapareció para dar paso a la FEADS.[30]
Otros de estos generales procesados por proteger al narcotráfico habían desempeñado un papel fundamental, al frente de las actividades antisubversivas en el estado de Guerrero, durante los años setenta.[31]

Todo lo anterior permite apreciar que la ubicación de los intereses de seguridad nacional como problemas de seguridad pública agravados, ha favorecido que el grado de arbitrariedad e impunidad que caracterizó a la concepción tradicional de seguridad nacional, identificada con los intereses de supervivencia del régimen autoritario, se traslade hacia una dinámica donde dichas arbitrariedades se realizan ya no en función de la conservación del régimen, sino del enriquecimiento personal.

La utilización de piezas clave para la instrumentación de la seguridad nacional en tareas de seguridad pública ha debilitado incluso a las instituciones de mayor solidez, dentro de las instituciones públicas de seguridad, como es el caso de las fuerzas armadas.

A continuación se revisará el papel que éstas han desempeñado en el ámbito de la garantía de la seguridad nacional mexicana.

[29] 1) José de Jesús Gutiérrez Rebollo, General de División, ex titular del INCD, preso desde febrero de 1997, acumula dos condenas por 75 años. 2) Alfredo Navarro Lara, General Brigadier, purga, desde marzo de 1997, una condena de 15 años. 3) Jorge Mariano Maldonado Vega, General Brigadier, preso desde enero de 1998. 4) Mario Arturo Acosta Chaparro, General de Brigada, preso desde septiembre del 2000. 5) Francisco Quirós Hermosillo, General de División, preso desde septiembre de 2000. 6) Ricardo Martínez Perea, General Brigadier, preso desde abril de 2001, aguarda sentencia.
[30] Gutiérrez Rebollo fue detenido en febrero de 1997 y el INCD desapareció en abril del mismo año.
[31] Tal fue el caso de los generales Acosta Chaparro y Quirós Hermosillo. Ver "La cúpula militar infectada." En *Proceso*, N° 1245, 10 de septiembre de 2000, pp. 10-14.

3.3 Fuerzas Armadas.

En estas páginas se aborda el papel de las fuerzas armadas en la protección de la seguridad nacional. Se analizan los Planes de Defensa Nacionales, y particularmente las repercusiones del Plan de Defensa Nacional II, a partir del cual se emplean a las fuerzas armadas para la garantía de la seguridad interna. Tal tarea se ha traducido frecuentemente en la utilización del ejército, por parte de los gobiernos posrevolucionarios, para ejecutar diversas acciones represivas en favor de los intereses del régimen. Asimismo, aunque de manera limitada, dada la virtual inexistencia de información fidedigna sobre el tema, se da cuenta de la estructura y funciones de los servicios de inteligencia militar, y su empleo en el combate a la subversión.

De acuerdo con la definición oficial de la seguridad nacional mexicana, entendida como defensa de la soberanía, integridad territorial e independencia nacionales, las fuerzas armadas constituyen su pilar fundamental.

Las fuerzas armadas mexicanas se integran por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. El ejército y la fuerza aérea dependen directamente de la Secretaría de la Defensa Nacional,[1] mientras que la armada de guerra depende de la Secretaría de Marina.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos les encarga la siguiente misión:

> "I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
> II. Garantizar la seguridad interior;
> III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
> IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
> V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."[2]

[1] Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 53.
[2] Idem, artículo 1°.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México establece que su misión es

> "...emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país."[3]

Los Planes de Defensa Nacional

La doctrina de las fuerzas armadas mexicanas es estrictamente defensiva, y se estructura a través de tres planes de acción: Plan de Defensa Nacional I (DN-I), que supone la respuesta en contra de una agresión externa; Plan de Defensa Nacional II (DN-II), que consiste en la defensa contra un adversario interno; y Plan de Defensa Nacional III (DN-III), que supone la realización de actividades de apoyo a la población civil, en casos de desastre.[4]

Mientras que las acciones propias del DN-I y el DN-III, que llevan a cabo las fuerzas armadas son frecuentemente resaltados y ensalzados en los documentos oficiales, las propias del DN-II han sido poco mencionadas.

Por la propia naturaleza del régimen político, el DN-II ha contado con elementos de definición variables y poco explícitos. Como señala Benítez:

> "Se podría suponer que este plan únicamente está enunciado en la doctrina de defensa, y que su elaboración conceptual e implementación se da de forma coyuntural. O sea, ante la eminencia de graves conflictos, es que se decide la participación de las fuerzas armadas de forma directa, y esta decisión es eminentemente política."[5]

Dado que la política exterior de México se funda en principios no intervencionistas, las labores de la Armada se han orientado fundamentalmente a la salvaguarda y vigilancia de

[3] Ley Orgánica de la Armada de México, artículo 1°.
[4] Benítez Manaut, Raúl. "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad." En *Sociológica. Seguridad y soberanía nacionales en América Latina.* Año 9, N° 25, mayo-agosto de 1994, UAM, p. 190.
[5] Benítez Manaut, op cit, p. 191.

los litorales y a acciones de cooperación social con la población civil. Sus actividades en el ámbito del mantenimiento de la seguridad interior han sido exiguas.

Ejército y seguridad interna

Por lo que se refiere a las fuerzas armadas, la conservación de la seguridad interna ha estado fundamentalmente en manos del ejército.[6]

A mediados de los años cuarenta, el ejército mexicano dio muestras evidentes de su apego a la institucionalidad al acatar la transmisión del poder político de los militares a los civiles, durante la sucesión del general Manuel Avila Camacho por Miguel Alemán.

Desde entonces y hasta la fecha, el ejército no ha participado directamente en la política como corporación.[7] No obstante, la institucionalidad del ejército fue funcional para la supervivencia del régimen autoritario, que frecuentemente le empleó para contener a la disidencia política y social.

Las fuerzas armadas mexicanas han mantenido su carácter no deliberante, es decir, su asunción incontestada de las órdenes emitidas por su mando supremo: el Presidente de la República en turno.

Entre 1958 y 1968, el ejército constituyó un factor fundamental para la represión de los movimientos de los ferrocarrileros, los telegrafistas, los campesinos encabezados por

[6] Una muestra de la estructura actual de la Secretaría de la Defensa Nacional se ofrece en los anexos de este trabajo, pp. 413-414.

[7] González González, Guadalupe. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México." En Aguayo y Bailey, op cit, p. 146. También Benítez Manaut, "Las fuerzas...", op cit, p. 192. A pesar de que las fuerzas armadas no desempeñaron ya corporativamente un papel activo en la vida política, de manera individual, sus miembros con intereses políticas fueron arropados por el régimen, que les concedió diversos cargos burocráticos y de elección popular. Por otra parte, como señala Benítez, la propia decisión de mantenerse corporativamente al margen de la vida política, por parte de las fuerzas armadas, implica por sí misma consecuencias políticas: éstas desempeñan un papel estabilizador. Ver Benítez Manaut, idem, p. 198.

Rubén Jaramillo, las inconformidades electorales en Tijuana y Mérida, y por supuesto, el movimiento estudiantil.[8]

Incluso, en años tan recientes como los propios del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el ejército fue empleado para reemplazar a los huelguistas del sistema de transporte urbano, para ocupar las instalaciones de la empresa minera de Cananea, tras la ruptura de negociaciones con el sindicato,[9] y para detener al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia.

En términos generales, las acciones represivas del ejército han sido limitadas tanto en extensión temporal como geográfica.[10] Sin embargo, la lógica operativa de tales acciones represivas, al menos por lo que se refiere al periodo de los años sesenta y setenta, fue similar a la efectuada por los militares sudamericanos.[11]

La prontitud con que los diversos gobiernos del régimen hicieron uso de las fuerzas armadas para el control de opositores y movimientos sociales es tema polémico. Algunos autores consideran que el régimen empleó a las fuerzas armadas para reprimir como opción de última instancia.[12] Otros consideran que el empleo de las fuerzas armadas no era ningún último recurso, sino un factor continuo, pues éstas

> "...estaban constantemente al frente. Mediaron en conflictos, exhibieron las armas para disuadir, hicieron investigaciones policíacas y encarcelaron opositores."[13]

Escasa duda puede existir respecto al hecho de que el ejército fue empleado en diversos momentos para realizar tareas de represión contra diversos sectores de la población civil, en

[8] Camp, Rodeir Ai. *Generals in the Palacio. The Military in Modern México*. New York, Oxford University Press, 1992, pp. 90-91.
[9] Idem.
[10] González, "Los desafíos...", op cit, p. 146.
[11] Benítez Manaut, "Las fuerzas armadas mexicanas...", op cit, pp. 192-193.
[12] González, "Los desafíos...", op cit, pp. 146-147.
[13] Aguayo, *1968...*, op cit, p. 61.

condiciones donde no era posible objetivamente definir la existencia de un enemigo interno, a menos que por tal se definiera a todo grupo o individuo no coincidente con el gobierno en turno.

El grado de arbitrariedad con que las fuerzas armadas han podido actuar en la consecución de la seguridad puede apreciarse en las instrucciones del presidente Díaz Ordaz al general Luis Gutiérrez Oropeza, jefe de su Estado Mayor Presidencial:

> "Coronel, si en el desempeño de sus funciones tiene usted que violar la Constitución no me lo consulte porque yo, el presidente, nunca le autorizaré que la viole; pero si se trata de la seguridad de México o de la vida de mis familiares, coronel, viólela; pero donde yo me entere, yo el presidente lo corro y lo proceso, pero su amigo Gustavo Díaz Ordaz le vivirá agradecido."[14]

Sin embargo, existen dificultades para determinar la dimensión que tal participación cobró durante la existencia del régimen autoritario.

La propia lógica operativa del ejército implicó que sus acciones de represión estuvieran frecuentemente enmarcadas por los principios del Conflicto de Baja Intensidad, que de acuerdo con los propios militares mexicanos se caracteriza por las siguientes condiciones:

> "a. El espacio geográfico, o no está claramente definido o es de dimensiones reducidas.
> b. Los medios empleados son de escasa entidad y de reducido o limitado poder destructivo.
> c. Se utilizan, de forma preferente o exclusiva, procedimientos de guerra irregular.
> d. No existe, o incluso es negado por uno, varios, o todos los beligerantes, el estado de conflicto armado."[15]

[14] Gutiérrez Oropeza, op cit, p. 25.
[15] Muñoz Muñoz, José Manuel. (Comandante de Infantería, Diplomado de Estado Mayor) "Conflictos de baja intensidad." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar*. Epoca III, Año 89, enero de 1995, p. 55.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta perspectiva supone necesariamente la realización de actividades alternas a las propias que suponen la estricta represión evidente de los movimientos mencionados. Así, por ejemplo, las acciones de represión y control realizados por el ejército no pueden ser comprendidas únicamente como su participación activa en la disolución de una manifestación o un mitin.

Dado el hermetismo extremo que caracteriza a las fuerzas armadas en su relación con el mundo civil, dificulta definir objetivamente su grado de participación como instrumentos de control político y social, más allá de las acciones evidentes donde sus elementos han intervenido de manera explícita.

No obstante, más allá del hermetismo mostrado por las fuerzas armadas, existen evidencias de que, paralelamente al uso de control explícito desempeñado por el ejército, en distintos momentos históricos, diversas organizaciones formalmente dependientes de autoridades militares han realizado tareas clandestinas encaminadas a fortalecer dicho control. Tal es el caso del aparato de inteligencia militar.

Servicios militares de inteligencia

Todo ejército posee organizaciones internas destinadas a reunir y procesar información sobre las vulnerabilidades del enemigo, es decir, a realizar labores de inteligencia militar; y paralelamente, todo ejército cuenta con estructuras cuyo objeto es impedir que las fuerzas enemigas se apropien de información vital sobre los recursos internos, esto es, desarrollan contrainteligencia.

Las fuerzas armadas nacionales cuentan con este tipo de organizaciones, sin embargo, el hermetismo característico de los servicios de inteligencia civiles del gobierno mexicano, se lleva al extremo en sus homólogas militares. Consecuentemente, es muy poco lo que se

puede establecer sobre un terreno firme, en el ámbito de los objetivos, estructuras y procedimientos a través de los cuales se realiza la inteligencia militar.[16]

El contacto entre dichos organismos y el mundo civil público es nulo; los servicios de inteligencia militar no cuentan con un marco reglamentario detallado y explícito, y por supuesto, en estas condiciones, su interacción formal con la sociedad es aún más nebulosa que la propia de sus homólogos civiles.

Dada la parquedad que los militares han guardado sobre el tema, la literatura sobre la inteligencia militar mexicana es inexistente.

En la realización de este trabajo solamente fue posible confirmar la existencia de tres instituciones dedicadas explícitamente a realizar labores de inteligencia: la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial, la Sección Segunda de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Sección Décima de Operaciones Especiales del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo primero del Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial, publicado durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, definió las funciones de tal cuerpo de la siguiente manera:

> "ARTÍCULO 1o.- El Estado Mayor Presidencial, órgano técnico Militar, auxiliará al Presidente de la República en la obtención de información

[16] Salta a la vista, por ejemplo, que de los años cuarenta a 1996 no haya existido un solo artículo que se refiriera específicamente a las organizaciones de inteligencia militar en la *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, que por contraste sí trató con la más amplia variedad de temas tácticos y estratégicos. Durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo la citada *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* disminuyó notablemente la calidad del contenido de doctrina militar y descripciones de aspectos estratégicos y tácticos. Se limitaba a exponer ascensos, actos festivos, e incluso añadió una sección que daba consejos a las madres para el cuidado de los bebés. Paradójicamente durante estos años el ejército se encargó del combate a las guerrillas rurales y urbanas, hechos en los que se incurrió con no poca frecuencia en graves violaciones a las leyes mexicanas y a los derechos humanos, según se verá en breve. Cabe destacar que la citada revista es publicada precisamente por la Sección Segunda del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, dedicada a labores de información e inteligencia. Ver página siguiente.

> general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de las actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento."[17]

El Estado Mayor Presidencial (EMP) está encabezado por un general del ejército designado por el Presidente de la República,[18] y su estructura se divide en Secciones destinadas a diversos ámbitos de interés y competencia.

Una de estas secciones se dedica específicamente a realizar labores de inteligencia, según lo establece el citado reglamento:

> "ARTÍCULO 19.- Corresponde a la Sección Segunda:
> I. Captar, analizar y procesar la información necesaria para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial.
> II. Adoptar y ejecutar las funciones clásicas de una Sección Segunda del Estado Mayor Militar."[19]

En este caso, la inteligencia a desarrollar tiene por usuario exclusivo al Presidente de la República, según se puede apreciar debido a que el organismo al que pertenece se dedica exclusivamente a atender las necesidades del titular del Ejecutivo Federal.

El segundo párrafo implica que las secciones segundas de todo Estado Mayor militar realizan labores similares, de manera que, en principio, sería posible considerar que el respectivo Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con una estructura similar, sin embargo no fue posible localizar fuentes para corroborar lo anterior.

Por otra parte, la Sección 10 (Operaciones Especiales) del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional se creó en atención del señalamiento expresado por el presidente Carlos Salinas de Gortari en su toma de posesión:

---

[17] *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial, Tomo CCCXCV, No. 25, México, Martes 8 de Abril de 1986, p. 2.
[18] Idem, articulo 8°.
[19] Ibidem.

> "El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la salud de los mexicanos, su combate es ya razón de Estado."[20]

Debido a lo anterior, el 16 de abril de 1989, la Subsección de Operaciones Especiales dejó de pertenecer a la Sección 3 (Operaciones) y se constituyó como la Sección 10 (Operaciones Especiales).[21]

Esta Sección está encargada de preparar, conducir y supervisar los planes y las acciones del ejército y fuerza aérea, en contra del narcotráfico. Planea las operaciones, mantiene un control estadístico sobre sus resultados, maneja los bienes asegurados y desarrolla labores de inteligencia, en el ámbito del combate al tráfico de drogas.[22]

Cuenta con una Subsección de Difusión e Inteligencia, cuya función es el

> "Control, registro y seguimiento de las personas que se tiene conocimiento, se dedican a actividades de narcotráfico y operan dentro del territorio nacional."[23]

Las tareas concretas que realiza son:

- "Desarrollo de inteligencia para la optimización de los recursos disponibles.
- Estudios para el establecimiento de acuerdos y convenios, así como la adquisición por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, de ingenios modernos y proyectos tecnológicos, para su aplicación en las operaciones y que optimicen la actuación del personal militar en la campaña contra el narcotráfico.

[20] "Organización y Funcionamiento de la Sección 10/a. (Ops. Esps.) E.M.D.N." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar*. Epoca III, Año 87, Octubre de 1993, pp. 24-26.
[21] Idem, p. 24.
[22] Idem.
[23] Idem, pp. 25-26.

- Elaboración y actualización de conferencias y audiovisuales relativos al tema.
- Coordinación de las visitas y conferencias realizadas en esta sección por funcionarios, personalidades y grupos de visitantes nacionales y extranjeros autorizados por la superioridad.
- Preparación y difusión de campañas y actividades específicas a desarrollar en los distintos mandos territoriales, orientadas a desalentar la siembra, cultivo, cosecha, tráfico y consumo de enervantes en coordinación con otros organismos gubernamentales.
- Recopilación y análisis de noticias periodísticas, relacionadas con el narcotráfico, que de alguna manera influyen en la actuación de las tropas que participan en la campaña.
- En coordinación con la Dirección General de Sanidad, diseñar los programas para la prevención de la farmacodependencia, tanto en la población militar como en sus derechohabientes, así como la programación de exámenes de cromatografía."[24]

El ejército ha promovido la capacitación del personal militar destinado a realizar labores de inteligencia a través de medidas no contempladas en los servicios civiles. El 10 de julio de 1995 se creó el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que inició sus actividades académicas el 16 de agosto del mismo año.[25]

La misión de tal centro es la de especializar a jefes y oficiales en las áreas de Recursos Humanos, Administración Pública, Inteligencia y Logística.[26] Con tal objeto, se estructuró

[24] Ibidem, p. 26.
[25] "Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar*. Epoca III, Año 90, enero de 1996, p. 24.
[26] Idem, p. 23.

en escuelas militares de Administración de Recursos Humanos, Inteligencia, Logística y de Administración Militar y Pública.[27]

Los militares expusieron las razones por las cuáles se creó una Escuela Militar de Inteligencia a partir de las siguientes consideraciones:

> "La modernización del Ejército y Fuerza Aérea en el renglón relativo a la reestructuración del sistema de inteligencia militar ha obligado a la Secretaría de la Defensa Nacional a reforzar la cultura de la información y la contrainformación, como parte vital del adiestramiento castrense a nivel de jefes y oficiales, con la finalidad de lograr un mejor desempeño de sus funciones en las diferentes actividades operativas, administrativas y técnicas que se desarrollan cotidianamente y en donde el manejo del ciclo de la información juega un papel primordial para la toma de decisiones en todos los niveles del mando.
> La reestructuración del sistema de inteligencia militar, a través del reforzamiento de la cultura de la información y la contrainformación, así como el análisis prospectivo, vislumbró la imperiosa necesidad de implementar una escuela especializada en la información y la contrainformación, para capacitar y perfeccionar a personal militar en las actividades inherentes, generar doctrina propia en asuntos de inteligencia militar, fortalecer los valores éticos y morales, y reforzar la lealtad institucional."[28]

De acuerdo con el citado artículo, el alto mando, es decir, el general Secretario de la Defensa Nacional, ordenó la creación de una Escuela de Inteligencia, en sustitución de la Escuela de Capacitación de Grupos de Comando, así como la creación del Servicio de Inteligencia.[29]

Del párrafo anterior se extraen dos consideraciones: que hasta 1995, la inteligencia militar se había llevado a cabo de manera desarticulada por diversas estructuras militares; que la capacitación en materia de inteligencia se realizaba en la citada Escuela de Capacitación de Grupos de Comando.

[27] Idem, p. 24.
[28] Ibidem, p. 25.
[29] Idem, p. 25.

Los citados grupos de comando son unidades de combate integradas por grupos muy *pequeños de individuos, principalmente destinados a actuar detrás de las líneas enemigas*, o bien en la guerra de guerrillas. Los grupos de comando son ampliamente utilizados en la Guerra de Baja Intensidad.[30]

Durante los años sesenta y setenta, la inteligencia militar estuvo enfocada a combatir a los disidentes del régimen, particularmente a aquellos involucrados –o considerados en relación- con grupos subversivos.

Tal combate se llevó a cabo, según se ha visto, con un amplio margen de arbitrariedad e ilegalidad y fue realizado conjuntamente con la DFS y otros organismos policiales.[31] Diversos testimonios señalan que cuarteles o campos militares fueron empleados como centros de detención clandestina.[32]

Si bien, las denuncias sobre desapariciones forzadas recibidas por Amnistía Internacional disminuyeron una vez que se dio por terminado el combate a la subversión, hacia finales de los años setenta, éstas se han incrementado nuevamente a partir de 1994, con el surgimiento de la guerrilla en Chiapas, y posteriormente, en otros estados del sur de la República.[33]

[30] Klare, Michael T. y Peter Kornbluh. *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80; El arte de la guerra de baja intensidad.* México, Conaculta-Grijalbo, 1990.

[31] Amnistía Internacional reclama al gobierno federal la resolución de más de 400 casos de desaparición forzada, la mayor parte de ellos, ocurridos en los años setenta y principios de los ochenta, en el estado de Guerrero, en el contexto de las operaciones de contrainsurgencia emprendidas conjuntamente por el ejército y las policías mexicanos. Amnistía Internacional, op cit, pp. 2-3.

[32] Amnistía Internacional, op cit, p. 3. De acuerdo con los testimonios de presos excarcelados a principios de los ochenta, entre tales centros de detención clandestina figuró el Campo Militar Número 1, donde los recluidos eran sometidos a diversos métodos de tortura, como golpizas, descargas eléctricas, suspensión prolongada de las muñecas, asfixia con agua sucia, simulación de ejecuciones y privación del sueño. Algunos de estos testimonios señalan que la tortura era supervisada por médicos, a fin de que los torturados sobrevivieran y estuvieran conscientes.

[33] Amnistía Internacional. *México...*, op cit, pp. 15-16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con esta organización, los procedimientos de combate a la guerrilla de los noventa evocan a los adoptados hace veinte años.[34]

De acuerdo con el citado organismo, las víctimas de violaciones a los derechos humanos que involucran a miembros de las fuerzas armadas, se encuentran desprovistos de recursos legales efectivos para reclamar alguna reparación, pues la jurisdicción militar en que tales casos quedan encuadrados mantiene un marco de impunidad para los perpetradores.[35]

---

[34] Amnistía Internacional expone por ejemplo el siguiente caso: "Miembros del ejército mexicano secuestraron el 28 de mayo de 1997 a Martín Barrientos Cortés (18 años), activista campesino, cerca de su comunidad en El Cucuyachi, estado de Guerrero, y después le trasladaron a un lugar desconocido en un helicóptero que, según informes, pertenecía a la 49 base militar. Reapareció el 9 de junio, tras haber sido torturado mediante palizas, descargas eléctricas en el tórax y asfixia. Le acusaron de mantener vínculos con el Ejército Popular Revolucionario...denunció los hechos ante las autoridades locales, incluida la CNDH, pero tras el reconocimiento de que fue objeto el 13 de junio por un perito médico de la CNDH no admitieron sus denuncias ni certificaron sus lesiones. Gracias a las protestas públicas, la CNDH modificó su decisión y reconoció que Martín Barrientos Cortés había sido torturado mientras estuvo *desaparecido*. Sin embargo, en el momento de redactarse este informe, los responsables todavía no habían sido llevados ante los tribunales ni suspendidos de sus funciones, y la víctima y su familia tuvieron que huir de su comunidad tras haber sido amenazados de muerte por denunciar al ejército mexicano." Ver Amnistía Internacional. *México...*, p. 24
Amnistía Internacional expone otro caso: "...a primera hora de la mañana del 7 de enero de 1994, decenas de soldados mexicanos llegaron al pueblo de Morelia, habitado mayoritariamente por indígenas tzeltales, próximo a Altamirano, en el estado de Chiapas. Sebastián Santis López (65 años), Severiano Santis Gómez (60 años), y Hermelindo Santis Gómez (45 años), todos dirigentes campesinos tzeltales, fueron conducidos al interior de la iglesia, y allí fueron torturados. Los hombres que se encontraban en la plaza del pueblo en aquel momento oyeron sus gritos y algunos posteriormente vieron como los metían a la fuerza en una ambulancia militar. Al menos uno de los hombres parecía sangrar abundantemente por la cabeza y testigos presenciales indicaron que tenía cortes en la cara y en las orejas. Según informes, a uno de los hombres le colgaba una mano inerte como si tuviera el brazo roto. Los tres estuvieron *desaparecidos* hasta que, el 10 de febrero de 1994, se encontraron sus cadáveres cerca de Morelia con señales de lesiones que indicaban que habían sido ejecutados extrajudicialmente...el ejército mexicano afirmó posteriormente ese mes que los restos eran una mezcla de huesos no humanos y de fragmentos de viejos esqueletos humanos. Peritos independientes determinaron, más allá de toda duda razonable, que los restos...correspondían a los tres hombres que habían *desaparecido*. Sus identidades fueron confirmadas mediante la prueba del ADN." Idem, pp. 19-20.

[35] Amnistía Internacional. *México...*, op cit, pp. 1 y 17-18. Por otra parte, cabe destacarse el hecho de que en los últimos años, la Secretaría de la Defensa Nacional ha realizado esfuerzos para promover entre sus miembros una cultura de respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (C.E.E.F.A.), se creó el curso de formación de profesores de derechos humanos, dirigido a Jefes y Oficiales de Arma y Servicio, con una duración de 4 meses; a partir del ciclo 1998 - 1999, se agregaron las materias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en los planes de estudio y adiestramiento de los Planteles, Unidades, Dependencias e Instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y se incluyeron en los exámenes de promoción para lograr el ascenso al grado inmediato superior; se realizaron los cursos titulados: "Función Pública y Derechos Humanos", que se impartió del 1/o. de noviembre de 1999 al 27 de julio del 2000 en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el diplomado "Mujeres, Derechos Humanos y Reclusión", que se impartió en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, del 1/o. de abril al 28 de octubre del 2000; entre abril a noviembre de 1999, personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos impartió el

seminario "Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos", en las doce Regiones Militares, con la asistencia de 2,555 elementos entre Generales, Jefes, Oficiales y personal de tropa; en el 2000, se han realizado conferencias y cursos sobre derechos humanos, impartidas por representantes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y por abogados militares adscritos a los juzgados militares, en los diferentes Mandos Territoriales; personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.) ha realizado dos visitas de supervisión a la prisión militar de la I Región Militar y una a las prisiones militares de la III y V Regiones Militares, a fin de verificar que el trato que recibe el personal de la planta e interno, sea apegado a derecho, además de atender las inconformidades que se presentan, dándole el curso legal que corresponda, y con la finalidad de mejorar aún más la actuación del personal encargado de la disciplina en las prisiones militares, se encuentra en su fase de aprobación el Manual de Adiestramiento para Celadores; en el mes de julio del 2000, dentro del Ciclo Nacional de Conferencias para Fortalecer en el Personal Militar la Cultura de Respeto a los Derechos Humanos, se impartió a cargo de expertos de la C.N.D.H. y la Procuraduría General de Justicia Militar 2 paneles, 1 de alto nivel y otro de nivel básico sobre la materia a personal de Generales, Jefes, Oficiales, y personal de Tropa adscritos a la I Región Militar, con la asistencia a cada uno de los eventos 765 participantes. Ver www.sedena.gob.mx.

3.4 Organizaciones irregulares

Resta ahora hacer referencia al aspecto más oscuro de la lógica operativa de la seguridad nacional mexicana: la creación de grupos irregulares y paramilitares, auspiciados desde el gobierno, encargados de eliminar a la disidencia contra el régimen.

Existen diversas evidencias que muestran que, en diversos momentos, el gobierno federal, a través de diversos organismos de seguridad, promovió la creación de cuerpos irregulares clandestinos, que llevaron a cabo diversos actos de represión en contra de la disidencia.

Aún en mayor grado que los cuerpos regulares encargados de la seguridad, ya de por sí arbitrarios, las acciones de este tipo de organizaciones clandestinas se han caracterizado por el empleo de una brutalidad extrema, en un afán de eliminar individuos, grupos o movimientos que los gobiernos en turno consideraron peligrosos para la seguridad nacional.

Como se ha mencionado, el grado de amenaza que dichos individuos o grupos constituyeron para la seguridad nacional no se estableció nunca a partir de criterios estables, sino que fue determinado discrecionalmente por las altas jerarquías gubernamentales.

Estos grupos fueron empleados en acciones represivas cuya naturaleza las hacía inconcebibles incluso para los servicios de seguridad formalmente constituidos, a pesar de la arbitrariedad que caracterizó las acciones de éstos.

A continuación se presentan algunos de los ejemplos más conocidos de organizaciones represivas clandestinas, auspiciadas por autoridades gubernamentales

El Batallón Olimpia

Es así como el denominado Batallón Olimpia participó el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, los Halcones reprimieron una manifestación estudiantil el 10 de junio de 1971, y la Brigada Blanca se encargó de eliminar guerrilleros durante los setenta.
Dadas las evidencias disponibles, no es posible sostener que las altas jerarquías gubernamentales desconocieran de la existencia de dichas organizaciones.

De hecho, según lo muestran los informes publicados de la Dirección Federal de Seguridad, la adopción de tales medidas se realizó en ocasiones tras recomendaciones expresas de altos funcionarios del gobierno federal.[1]

En ocasiones, la decisión de recurrir a organizaciones irregulares para enfrentar a la disidencia seguía canales y directivas gubernamentales no explicitadas a todas las dependencias interesadas.

[1] En un informe de la entrevista de un funcionario de la Secretaría de Gobernación con el general Marcelino García Barragán, Secretario de la Defensa Nacional, realizada el 24 de abril de 1969, el citado general hace una evaluación sobre la situación prevaleciente en Guerrero, dada la existencia de movimientos guerrilleros encabezados por los profesores Lucio Cabañas, Genaro Vázquez Rojas y Samuel Araujo. García Barragán propuso lo siguiente:
"1. Realizar las próximas prácticas de las escuelas médico militar y de enfermeros en el municipio de Atoyac, y parte del de Coyuca de Catalán y Tlacotepec. Con lo anterior, se espera que los campesinos al recibir la atención médica, tan necesaria para ellos y que se den cuenta de que el ejército dialoga con ellos para la resolución de sus problemas médicos asistenciales, vuelva la confianza y el cariño hacia el Instituto Armado.
2. Reestructurar totalmente los cuadros y personal del 59° Cuerpo de Defensas Rurales, con matriz en Atoyac de Alvarez, para eliminar y como consecuencia desarmar al gran número de maleantes que con fuero relativo y mal interpretado hacen tantas tropelías en los ejidos en que están incrustados.
3. *Armar y apoyar con la mayor discreción posible a miembros de la familia Torreblanca de San Jerónimo a efecto de que hostilicen y diseminen a los miembros del grupo de Cabañas, ya que los mencionados Torreblanca, conocen a fondo los lugares donde se ocultan los gavilleros.*
[...]
5. Escoger, nombrar y controlar en los principales poblados de la región a personas que por su situación económica y arraigo tengan fuerte influencia entre los campesinos, ya que estos últimos al recurrir constantemente por cualquier clase de ayuda, a los anteriores, les proporcionan información espontánea y de cierta veracidad de las actividades de los maleantes." Las cursivas son mías. Ver Archivos de Bucareli, op cit, pp. 21-22.

De acuerdo con el testimonio del general Marcelino García Barragán, tal habría sido la situación el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco: el Estado Mayor Presidencial habría apostado oficiales en los edificios aledaños a la Plaza de las Tres Culturas, con la consigna de disparar a la multitud, y con el desconocimiento del general secretario de la Defensa Nacional.[2]

[2] El general Marcelino García Barragán dejó su propio testimonio sobre los acontecimientos del 2 de octubre en Tlatelolco, en 1968. Según expone, originalmente, la participación del ejército para contener el movimiento estudiantil se debió "A la información falseada y exagerada que recibió el entonces Secretario de Gobernación [Luis Echeverría], motivándolo a asumir la responsabilidad histórica de solicitarme la intervención del Ejército la noche del 30 de julio de 1968, argumentando sumamente alarmado, que la Policía Preventiva del Departamento del Distrito Federal era impotente para someter a los estudiantes que alteraban el orden en la Ciudad amenazando con asaltar las armerías del primer cuadro y mucho menos iban a controlar los que, según él me informó, venían procedentes en número aproximado de 10,000 de las ciudades de Puebla y Tlaxcala, encontrándose éstos en San Cristóbal Ecatepec y que, además, en la Ciudadela se encontraban de 5,000 a 10,000; en Tlatelolco de 6,000 a 8,000 y en la Preparatoria de Coapa de 2,000 a 3,000, todos ellos estudiantes." El paréntesis es mío. García Barragán menciona también llamadas de Alfonso Corona del Rosal, entonces regente de la ciudad, alertando sobre el alto número de estudiantes movilizados. Ver Scherer García, Julio y Carlos Monsiváis. *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999, p. 40. Las transcripciones de los Partes militares de la Sedena se encuentran en las páginas 90-93.
García Barragán expone su versión del 2 de octubre de 1968: "Entre 7 y 8 de la noche el General Crisóforo Mazón Pineda [Comandante de la Operación en Tlatelolco] me pidió autorización para registrar los departamentos, desde donde todavía los francotiradores hacían fuego a las tropas. Se les autorizó el cateo. Habían transcurrido unos 15 minutos cuando recibí un llamado telefónico del General [Luis Gutiérrez] Oropeza, jefe del Estado Mayor Presidencial, quien me dijo: Mi General, yo establecí oficiales armados con metralletas para que dispararan contra los estudiantes, todos alcanzaron a salir de donde estaban, sólo quedan dos que no pudieron hacerlo, están vestidos de paisanos, temo por sus vidas. ¿No quiere usted ordenar que se les respete? Le contesté que, en esos momentos, le ordenaría al General Mazón, cosa que hice inmediatamente. Pasarían 10 minutos cuando me informó el General Mazón que ya tenía en su poder a uno de los oficiales del Estado Mayor, y que al interrogarlo le contestó el citado oficial que tenían órdenes él y su compañero del Jefe del Estado Mayor Presidencial de disparar contra la multitud. Momentos después se presentó el otro oficial, quien manifestó tener iguales instrucciones." Idem, pp. 37-38. Cuando García Barragán inquirió a Gutiérrez Oropeza la razón por la cual no le había informado éste respondió que esas habían sido sus órdenes. Ver p. 44. Como se puede comprender, en todo caso, tales órdenes no podrían haber provenido de otro personaje que no fuera el propio Presidente de la República. Sin embargo, García Barragán insiste en la responsabilidad del Jefe del Estado Mayor Presidencial, pues señala que éste ya había encargado previamente a oficiales del citado cuerpo ametrallar la Vocacional 7 del Instituto Politécnico Nacional. Ver idem, p. 41.

Los Halcones

Otro caso similar se encuentra en los sucesos del 10 de junio de 1917, cuando un grupo militar denominado "Los Halcones" reprimieron una manifestación estudiantil en la Ciudad de México.

A pesar de la existencia de fotografías que muestran al mencionado grupo atacando a estudiantes, y de que esas mismas fotografías dan cuenta de la inacción de las fuerzas del orden, que permanecieron pasivas en todo momento, la primera reacción oficial fue negar la existencia de los paramilitares.[3]

No obstante la negativa oficial, existen evidencias que muestran que el gobierno federal sí estaba enterado de la existencia del mencionado grupo.[4]

[3] Las primeras declaraciones del entonces Regente de la ciudad, Alfonso Martínez Domínguez, fueron: "En la jerga de la opinión de la calle existen los 'charros', los 'gorilas', los 'halcones' y otros nombres... El DDF y el gobierno de la República no tienen ningún cuerpo de este tipo. No existen los Halcones. Esta es una leyenda y están a disposición de ustedes los medios para comprobarlo...En la calle se habla de motes que el ingenio popular establece para dar a conocer ciertas manifestaciones de su pensamiento, de su imaginación, de sus ideas; pero el gobierno no tiene ningún órgano, ningún cuerpo, ningún grupo, que no sean los de seguridad pública que todos ustedes conocen y que establecen las leyes." Ver Ramírez, Carlos. "Negar a los Halcones, única acción de las autoridades." En Proceso. *La investigación*. México, 1980, p. 60. El 14 de junio de 1917, al rendir declaración sobre los acontecimientos, ante la Procuraduría General de la República, el jefe del Estado Mayor de la Dirección General de Policía y Tránsito capitalina, coronel Armando Rodríguez García, y el director de la Academia de Policía, general Emmanuel Guevara Torres, señalaron que no existían los "Halcones", que el tiroteo había sido entre los propios estudiantes, y que la policía se encontraba desarmada. Idem, pp. 65-66. Un día antes, el citado coronel Rodríguez García había expresado ante la PGR que la policía capitalina contaba con órdenes precisas de permanecer a la expectativa. Idem, p. 64.
El 15 de junio, el presidente Luis Echeverría, en un acto masivo de apoyo, instrumentado por el partido oficial, empleó la recurrente táctica gubernamental de culpar de los hechos a oscuros intereses externos. Llamó también a cerrar filas contra los "emisarios del pasado", y ese mismo día renunciaron a sus cargos el titular del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez y Rogelio Flores Curiel, Director General de Policía y Tránsito de la ciudad. Idem, p. 66.
El 22 de julio del mismo año, el Procurador General de la República, Julio Sánchez Vargas, declaró que no había evidencia sobre la existencia de los "Halcones".

[4] El 25 de septiembre de 1969, el entonces Secretario de Gobernación, Luis Echeverría, recibió una tarjeta donde se expone "En relación con los actos de terrorismo y provocación a los estudiantes, se considera que estos pueden ser impulsados por corrientes afines al Departamento Central, incluso cadetes de la Escuela de Policía, se afirma que han actuado en estos últimos y miembros del grupo "Halcones", quienes en número de 1,500 están recibiendo entrenamiento especial y un salario mínimo de $70.00 diarios los rasos." Ver Archivos de Bucareli, op cit, pp. 44 y 45. Más tarde, en 1972, según consta en los mismos documentos publicados por *Nexos*, la DFS detuvo a diversos ex integrantes del grupo paramilitar, quienes una vez disuelto éste se

La Brigada Blanca

Finalmente, diversos testimonios dan cuenta de la existencia de una organización clandestina apoyada por el gobierno federal, de la cual no fue posible hallar ninguna referencia o documento oficial. Se trata de la denominada Brigada Blanca.

En este caso, los únicos testimonios son los de personas que fueron objeto de su persecución o detención. De acuerdo con los mismos, la citada organización era una estructura parapolicial, integrada por miembros de diversas organizaciones oficiales, que tenía por objeto la eliminación de los grupos subversivos, sin contemplar ninguna limitación o formalidad legales.

Según esos mismos testimonios, en el cumplimiento de su objetivo de eliminar a los disidentes del gobierno identificados como pertenecientes o conexos con la guerrilla, la Brigada Blanca contó con el apoyo de los militares, y pudo emplear sus cuarteles como centros de detención clandestina.[5]

---

dedicaron a cometer diversos asaltos que incluyeron los del Banco de Comercio y un Retén Militar en Tecamachalco. Los detenidos declararon que habían pertenecido a las fuerzas armadas, de las cuales se separaron por distintos motivos. Ingresaron al grupo "Los Halcones" por invitación de un individuo a quien habían conocido durante sus años de vida castrense. Declararon recibir sueldo del Departamento del Distrito Federal y estar a las órdenes del Subdirector de Servicios Generales del mismo, el teniente coronel Manuel Díaz Escobar. Uno de ellos refiere incluso un viaje con gastos pagados a Japón, realizado junto con algunos compañero y con el mayor Luis López Mercado, con el objetivo de aprender artes marciales y técnicas anti motines. De acuerdo con sus testimonios, los miembros del grupo paramilitar heridos durante los sucesos del 10 de junio de 1971, fueron trasladados al Hospital Militar. Se hace constar, asimismo, que tras los hechos, algunos paramilitares recibieron instrucciones de realizar actos para distraer a la atención pública, tales como incendiar un auto en la zona aledaña a Ciudad Universitaria, el asalto a una gasolinera y apedrear las instalaciones del periódico *Excélsior*. Ver en Archivos de Bucareli, op cit, declaraciones a la DFS de Leopoldo Muñiz Rojas (a) "El Guilligan", 14 de enero de 1972, pp. 48-51 y declaraciones de Víctor Manuel Flores Reyes (a) "El Coreano", 17 de enero de 1972, pp. 44-48.

[5] Amnistía Internacional expone el caso de Mario Alvaro Cartagena López, miembro de la Liga Comunista 23 de Septiembre. El citado fue detenido por la Brigada Blanca el 23 de septiembre de 1978, tras recibir siete disparos. Según señala la organización, Cartagena López fue trasladó al Campo Militar Número Uno, donde permaneció más de una semana. Durante ese tiempo se le torturó, a pesar de estar herido. Por presión de Amnistía Internacional y otras organizaciones no gubernamentales, Cartagena fue trasladado a un hospital militar. Permaneció encarcelado hasta 1982. Debido a las torturas sufridas y a la falta de cuidados médicos, sufrió gangrena, por lo que fue necesario amputarle la pierna izquierda. Ninguno de los responsables fue procesado. Ver Amnistía Internacional, op cit, pp. 4-5. Por otra parte, en 1992, un diputado federal del Partido

de la Revolución Democrática (PRD), Humberto Zazueta Aguilar, proporcionó su propio testimonio, donde señalaba que entre abril y diciembre de 1979 estuvo preso en el Campo Militar Número Uno, con su hermana, su esposa y su hija de un año tres meses. Todos fueron torturados con choques eléctricos. Expone que se le exigía la denuncia de otros miembros del Movimiento Armado Revolucionario (MAR): "Fui detenido en la madrugada del 9 de abril de 1979, en Torreón, Coahuila, por más de 100 elementos de la Brigada Blanca, acompañados por la Policía Judicial Estatal y soldados. A las cuatro de la mañana tomaron, de hecho, el barrio donde vivíamos y sin conminarnos a rendición ni nada por el estilo, empezaron a disparar hacia la casa donde estábamos. Después de 20 minutos salimos y les dijimos que había dos niños y dos mujeres, que eran personas inocentes.

Nos detuvieron ahí mismo y a las 11 de la mañana llegaron dos maestros, Santiago Muñoz y José Luis Martínez, también militantes de nuestra organización, que fueron recibidos a balazos y muertos.

A nosotros, vendados y esposados, nos trasladaron a distintos lugares de Torreón. El último al que nos llevaron fue el Campo Militar La Joya, donde los soldados estaban supeditados a las determinaciones que tomaban los jefes de la Brigada Blanca. Cuando me estaban torturando en la poza de los caballos, aplicándome el 'pocito', totalmente desnudo y amarrado a una tabla, al sacarme me golpearon con un madero en el estómago para expulsar el líquido y aumentar el dolor. Entonces llegó uno de los responsables del campo militar y les dijo que era inhumano lo que estaban haciendo. Ellos le respondieron que no se metiera, que los militares no tenían que estarse metiendo, que nada más los apoyaran."

Estuvo tres días en los establos de La Joya, escondidos, porque la prensa nos buscaba por todos lados. También estuvimos durante algún tiempo en un hangar del aeropuerto de Torreón, cuando trataban de traernos a la Ciudad de México, sin que los reporteros se dieran cuenta.

En la Ciudad de México permanecimos hasta diciembre en la Sección Uno de la Policía Militar en el Campo Número Uno. Quiero aclarar que estas denuncias las hicimos ante notario público y ante la ONU. Desde el momento en que llegamos y hasta nuestra salida, tuvimos contacto con otros desaparecidos, que actualmente todavía no se encuentran. Por ejemplo, Eduardo Hernández Vargas, al que hoy todavía buscan sus familiares y que estuvo durante tres meses a un lado de mi celda. Era de la Liga Comunista 23 de Septiembre.

Juan Chávez Hoyos, de la Casa de los Estudiantes de Puebla, estuvo con nosotros tres meses. Se lo llevaron con Eduardo. Su madre y su hermano están actualmente en el Comité Eureka, de Rosario Ibarra de Piedra, y todavía no lo encuentran. También Ana María Tecla de Parra, madre de Artemisa y de Violeta, también desaparecidas, inclusive una de ellas tuvo su hijo en el Campo Militar. De Guerrero, Sofonías, que murió en la tortura. Fue detenido con Domingo Estrada, quien salió libre con nosotros y fue muerto en Yuriria, Guanajuato, un año después.

De Torreón a México nos trasladaron por carretera. Nos escoltaron cinco patrullas de la Federal de Caminos, más varias camionetas de la Brigada. Todos vendados. Mi hermana Lorena Zazueta y su hijo, de tres años, y mi esposa, con mi hija de un año dos meses, llegaron por avión. Por tierra veníamos Armando Gaytán Saldívar, Elda Nevares, Alejandro Peñaloza y yo.

Después de ocho días, ya en el Campo Militar, nos quitaron las vendas, pues no querían que ubicáramos el lugar y, además, porque la tortura era más constante.

[...]

El sótano donde estábamos tenía dos claraboyas. Un día, estando nosotros acostados en el piso, viendo hacia arriba, descubrimos a un soldado que nos observaba muy atento. En su casco decía, con letras blancas, PM. Otras veces se les olvidaba, con el tiempo, prender la radio a las 5 de la mañana y nosotros escuchábamos la corneta militar anunciando el cambio de guardia.

Así pasamos los nueve meses en ese lugar. El 15 de diciembre de 1979 fuimos puestos en libertad, sin decirnos nada. Llegaron, nos vendaron, nos leyeron, como dicen ellos, la cartilla, nos dijeron: Los vamos a dejar en libertad, no queremos que ustedes estén declarando nada de lo que han visto y pasado. A mí me soltaron cinco kilómetros antes de la Marquesa, me dieron 50 pesos y con eso tenía que llegar a Ciudad Obregón, a ver a mi esposa, que estuvo desaparecida tres meses.

A mi esposa, a mi hermana, a Elda y a Laura Gaytán, desaparecidas con nosotros, las soltaron a los tres meses. Empezaron a declarar, a denunciar lo que vivieron y vieron en el Campo Militar. Y, sobre todo, algo que a los organismos internacionales de derechos humanos los motivó bastante para que presionaran por

Sucesos más recientes permiten suponer que la utilización de organizaciones irregulares para combatir a la subversión ha continuado, si bien en estos casos no se pudo determinar la autoría directa de instituciones federales.

Así, por ejemplo, el 22 de diciembre de 1997, grupos paramilitares acribillaron a una comunidad indígena, en el pueblo de Acteal, municipio de Chenalhó, en el estado de Chiapas, donde murieron 45 indígenas.[6]

Con base en todo lo anterior se puede sostener que la seguridad nacional mexicana realmente existente se ha enfocado hacia la represión de la disidencia política que los diversos gobiernos del régimen autoritario consideraron peligrosa para sus intereses.

Esta represión ha oscilado de las formas relativamente más suaves, como la intercepción telefónica y el marcaje personal, a la tortura y desaparición forzada, según el grado de peligrosidad que el gobierno adjudicó a determinado grupo o individuo disidente.

Una de las facetas de la concepción de seguridad nacional realmente existente le muestra como la puesta en marcha de acciones coercitivas destinadas a ejercer el control social y político, que no diferencian los intereses de la nación, de los del Estado, ni éstos de los del régimen y sus gobiernos.

En su afán de controlar a la disidencia, los diversos gobiernos del régimen autoritario permitieron e incluso alentaron –ver instrucciones del presidente Díaz Ordaz a su Jefe de

nuestra libertad fue que, en el caso por ejemplo, de mi hija, que tenía un año y tres meses de edad, fue torturada delante de mí y de mi esposa, para que nosotros les dijéramos dónde estaban otros militantes, sobre todo en la región. Como la tortura que nos daban no les estaba resultando, utilizaron a la niña y la torturaron con toques eléctricos.
Eso se denunció ante la ONU, instancias eclesiásticas, Amnistía Internacional y demás organismos internacionales. Además, la acusación se registró ante notario público. Teníamos todos los elementos para probarlo y ellos, el gobierno, el ejército y la policía, no lo podían ni lo pueden negar. Creo que todo influyó para que me dejaran en libertad." Ver "Desaparecido con López Portillo, preso y torturado en el Campo Militar, es ahora diputado por el PRD." En *Proceso*, No. 837- 08, 16 de noviembre de 1992.

[6] Amnistía Internacional, op cit, p. 21.

Estado Mayor, páginas más arriba- la comisión de un amplio margen de arbitrariedades por parte de los servicios encargados de la seguridad nacional.

Más allá de los objetivos de los propios gobernantes, tal grado de arbitrariedad ha sido disfuncional a los intereses de proteger la seguridad nacional, e incluso, la del propio gobierno, pues de hecho, las soluciones adoptadas en materia de seguridad han engendrado nuevos conflictos para la misma.

Es así, por ejemplo, como la represión ofrecida como respuesta por el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz al movimiento estudiantil de 1968 motivó posteriormente el engrosamiento de las filas de la guerrilla urbana que tuvieron que encarar sus sucesores.

Igualmente, la negligencia gubernamental ante los abusos de la DFS permitió que ésta se corrompiera al grado de que algunos de sus miembros se encargaron de proteger al narcotráfico.

En la medida en que las nuevas amenazas a la seguridad nacional se han trasladado al terreno de cuestiones de seguridad pública, la conservación de amplios márgenes de impunidad y arbitrariedad, que se consideraron funcionales por el régimen autoritario, pueden constituir un grave problema para la estabilidad de las instituciones políticas del presente y para la consolidación de un nuevo régimen democrático.

En la etapa anterior, la impunidad sobre las arbitrariedades cometidas por los servicios de seguridad era funcional en la medida en que permitían ejercer un control relativamente eficiente de la disidencia.

En este contexto, la arbitrariedad de los miembros de los servicios de seguridad estaba enfocada y era funcional a la propia naturaleza de los mismos, destinados a salvaguardar los intereses del régimen y del gobierno en turno.

En la actualidad, dicha arbitrariedad no es sólo evidentemente contraria a los principios y procedimientos propios de un régimen democrático.

Dado el nuevo contexto de amenazas a la seguridad nacional, donde éstas son percibidas fundamentalmente como amenazas graves a la seguridad pública, la arbitrariedad de los servicios de seguridad puede derivar fácilmente en que sus miembros persigan ya no intereses del régimen o del gobierno, sino sus intereses personales, a través de la corrupción y la protección de actividades criminales, a las que formalmente combaten.

La debilidad doctrinaria de la concepción de seguridad nacional en México y los síntomas de descomposición institucional que se advierten actualmente en algunas de las dependencias gubernamentales encargadas de la misma, constituyen serios indicadores de que la estructura de la seguridad nacional mexicana requiere de una revisión a fondo, a fin de afrontar satisfactoriamente los requerimientos que le impone la consolidación del nuevo régimen democrático, en el mundo posterior a la Guerra Fría.

4.1 La geopolítica mexicana: Estados Unidos, Cuba y Centroamérica

En este apartado se aborda la interacción de México con los países y regiones que le son geopolíticamente más relevantes: Estados Unidos, Cuba y Centroamérica. Se da cuenta de la fuerte influencia de la política exterior estadounidense en materia de seguridad, sobre su homóloga mexicana –aún si tal influencia no ha sido necesariamente reconocida, de manera oficial por los gobernantes, y aún si tal influencia no ha acabado por completo de moldear la política exterior mexicana a forma y gusto de los estadounidenses–.

Igualmente se pretende mostrar cómo la influencia del vecino país del norte ha actuado como inexorable telón de fondo de las relaciones que México establece con su entorno geopolítico inmediato. En éstas, México ha oscilado, por un lado, entre la necesidad de impulsar formalmente un discurso nacionalista-progresista y un limitado respaldo a determinados gobiernos surgidos de movimientos populares, a fin de reivindicar –por lo menos hasta el 2000– la herencia revolucionaria y vacunar al país contra la subversión importada, y por el otro, la conciencia de la disparidad de poder, que obligan a un ineludible acato y respaldo tácito de los intereses de la potencia allende el Río Bravo.

La política exterior mexicana se ha regido, por mandato constitucional, de acuerdo con los principios de respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.[1]

Según expone Aguilar Zínser, el Estado mexicano se ha negado sistemáticamente a formar parte de la lógica de pertenencia a alianzas geopolíticas, y ha rechazado la idea de

[1] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 89, fracción X.

identificar aliados o enemigos naturales, a los cuales deba, de acuerdo con sus intereses, de proteger o combatir.[2]

Todos los documentos oficiales confirman la perspectiva no intervencionista del Estado mexicano, cuya política exterior ha tenido el propósito de:

> "...preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos en la misma soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacionales que deseamos para nosotros."[3]

De cualquier manera, las condiciones geopolíticas del exterior han influido necesariamente en la concepción y práctica de la seguridad nacional mexicana.

Tres factores geopolíticos han influido particularmente en la seguridad nacional de México: la vecindad con Estados Unidos; la instauración de un régimen socialista en Cuba y las relaciones con tal país; y la violencia en Centroamérica.[4]

De un modo o de otro, estos tres factores han ejercido una influencia muy importante en la dinámica de la seguridad nacional mexicana. A continuación se analizarán los efectos que tales condiciones han ejercido en la seguridad de México.

Sin lugar a dudas, la condición que más ha influido en la concepción y práctica de seguridad nacional del Estado mexicano ha sido la vecindad con la potencia política, económica y militar más poderosa de la historia contemporánea.

---

[2] Aguilar Zínser, Adolfo. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos." En Aguayo y Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones...*, op cit, p. 299.

[3] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, op cit, p. 120. Todos los documentos oficiales que se refieren a los objetivos de política exterior de México refieren propósitos similares.

[4] Probablemente, en la actualidad se genera un nuevo punto geopolítico de interés, con los países sudamericanos donde se producen diversas drogas que son enviadas a través del espacio geográfico mexicano en busca del mercado estadounidense.

Estados Unidos

La relación de México con Estados Unidos ha estado marcada históricamente por condiciones de intercambio desigual en todo sentido.

La historia de intervenciones militares estadounidenses sobre suelo mexicano ha consolidado en el imaginario colectivo, de gobierno y población, la certeza de que, en todo caso, la principal amenaza a la seguridad nacional, entendida de acuerdo con el esquema oficial de defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial, es precisamente Estados Unidos.[5]

A pesar de la participación tangencial de México en la Segunda Guerra Mundial, en los hechos, ningún otro país se ha constituido como amenaza militar para su seguridad, al menos, a lo largo del siglo XX.[6]

De hecho, el celo mexicano de defensa de la soberanía e integridad territorial se origina justamente en las experiencias de guerra con Estados Unidos, durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX. Como es sabido, debido a tales confrontaciones, México perdió una parte considerable de su territorio y ha sufrido la incursión de tropas estadounidenses en varias ocasiones.[7]

Consecuentemente, la concepción de seguridad nacional en México, por lo que se refiere a su perspectiva exterior, se ha constituido en cierto modo como respuesta dialéctica ante la política exterior de su vecino del norte.[8]

[5] Aguilar Zínser, ob cit, p. 301. También Bagley, Bruce Michael. "Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica." En Aguayo y Bagley, op cit, p. 315.
[6] Aguilar Zínser, idem.
[7] Bagley, Bruce Michael. "Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos...", op cit, p. 315 .
[8] Aguilar Zínser, op cit, p. 300.

Es claro el hecho de que, a lo largo de la historia, las premisas de política exterior y seguridad nacional han sido divergentes.

Las connotaciones del concepto de seguridad nacional que poseen ambos países remiten a significados diferentes.[9]

Por principio de cuentas, Estados Unidos cuenta con una doctrina de seguridad nacional transfronteriza. Durante el siglo XX, este país concibió fundamentalmente a su propia seguridad en términos de defensa, protección y ensanchamiento del sistema de libre mercado y los valores que le son concomitantes.[10]

La concepción estadounidense de seguridad no se restringe en modo alguno a la mera defensa nacional, sino que supone una doctrina estratégica global encaminada a mantener su supremacía económica, política y militar.[11]

Como consecuencia de tal estrategia, los Estados Unidos ha pretendido contener y erradicar a todo sistema o ideología contrarios a los valores que este país impulsa en el ámbito mundial, lo que ha conducido al establecimiento de relaciones de alianza o enemistad estratégica con diversos países.

La concepción trasnacional de la seguridad estadounidense se tradujo en que cualquier acontecimiento internacional sea percibido como una oportunidad para la consolidación de intereses afines, o bien, para el avance de la posición contraria.[12]

Tal fue la lógica que caracterizó a la posición estadounidense en la confrontación Este-Oeste, y a la cual México, deliberadamente, nunca se ciño del todo.

[9] Idem, p. 296.
[10] Ibidem, pp. 296-297.
[11] Ibidem, p. 298.
[12] Ibidem, p. 298.

Por otra parte, debido a la inviabilidad de una respuesta militar frente a una agresión frontal de los Estados Unidos, y ante la carencia de amenazas bélicas localizadas al sur de la frontera, México ha optado por mantener unas fuerzas armadas estrictamente reservadas a su empleo en asuntos domésticos.

En estas condiciones México no ha percibido como amenaza directa a su seguridad las modificaciones en la correlación internacional de poder.

Muestra de lo anterior es el hecho de que México no ha generado una doctrina estratégica o elaborado un mapa de sus intereses geopolíticos, como cabría esperarse de un país de con su población, recursos y situación geográfica.[13]

En el contexto externo, la concepción de seguridad nacional mexicana se refiere meramente a la defensa de sus fronteras, sus instituciones políticas, y sus recursos naturales, es decir, a la defensa de la soberanía nacional.[14]

Como consecuencia, las fuerzas armadas de ambos países no han conformado ninguna alianza militar posterior a la establecida con la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.[15]

Para el Estado mexicano una alianza militar con Estados Unidos le obliga a permitir acciones que percibe como probables amenazas, tales como el tránsito de tropas estadounidenses por territorio nacional, o bien, el establecimiento de bases militares extranjeras dentro del mismo.

Dada la experiencia histórica, México ha visto con recelo las actividades trasnacionales de su vecino del norte. La desconfianza no ha sido infundada:

[13] Aguilar Zinser, op cit, pp. 298-299.
[14] Idem, pp. 296 y 298-299.
[15] Idem, p. 296.

> "Tanto en el caso de otras naciones latinoamericanas (como la división artificial de Panamá y Colombia a comienzos de siglo, para construir el Canal de Panamá y adueñarse de él; la serie de desembarcos de los *marines* en Centroamérica y en el Caribe en los años veinte y treinta; el derrocamiento del gobierno de Guatemala por obra de la CIA en 1954; la invasión a Cuba en Playa Girón en 1961; la invasión de la República Dominicana en 1965; las actividades de la CIA en contra del gobierno chileno de 1970 a 1973; la organización de la contra nicaragüense desde 1981 hasta ahora [1989]; la invasión de Granada en 1983), desde el punto de vista mexicano, los motivos de la intromisión de Washington siempre han estado ligados a la defensa de sus *intereses* –económicos o estratégicos– y no a la persecución de valores universales."[16]

Tales antecedentes suponen un costo muy alto para México, en la protección de intereses militares que, dada su concepción de seguridad nacional, no percibe como propios.

Esta es la razón por la cual México mantuvo una posición ambigua durante el periodo de la Guerra Fría, donde incorporó en su dinámica de seguridad interna algunos elementos propios de la lógica de confrontación Este-Oeste, al tiempo que en el ámbito externo desechó otros que aparecían necesariamente vinculados.

Durante el periodo de la Guerra Fría, los organismos encargados de la seguridad mexicana sí fueron particularmente represivos con los grupos de izquierda en el ámbito interno,[17] sin embargo, en sus relaciones con el exterior, los distintos gobiernos mexicanos procuraron

[16] Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor. *Límites en la Amistad. México y Estados Unidos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, p. 84.

[17] En el periodo de la Guerra Fría, Los servicios de seguridad e inteligencia del Estado mexicano no se encargaron únicamente de controlar y reprimir a la izquierda, sino a muchos otros grupos disidentes. Sin embargo, la represión que ejercieron los gobiernos del régimen sobre la izquierda estuvo caracterizada por un grado de arbitrariedad y radicalidad comparativamente más notable que el que se empleó para reprimir o controlar otros grupos disidentes.

mantener relaciones cordiales con los países socialistas,[18] y por mantener una postura diplomática independiente de Washington.[19]

Según establece Aguayo, la falta de hostilidad hacia los países socialistas se traducía incluso en el hecho de que, durante los años sesenta, la Unión Soviética mantenía en México un espacio privilegiado para ejercer labores de inteligencia hacia los Estados Unidos. De acuerdo con este autor, los soviéticos establecieron en México su misión más grande de inteligencia ubicada en América Latina, con 35 agentes.[20]

De hecho, en un curso para cuadros comunistas, organizado por el gobierno soviético, los expositores enfatizaron que en México, los comunistas debían arribar al poder por vías pacíficas. En esas mismas fechas, Moscú apoyaba la vía armada en otros países.[21]

De cualquier manera, lo anterior no cancela el hecho de que, según Castañeda, la misión diplomática estadounidense asentada en México es la más grande que ese país ha establecido en todo el mundo.

De acuerdo con este autor, entre secretarías, servicios y agencias, en México se encuentran representadas alrededor de veinte dependencias públicas estadounidenses.[22]

---

[18] En el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, del presidente José López Portillo, se establece explícitamente como objetivo de política exterior de México "Establecer un sistema de relaciones de cooperación mutuamente benéfica, independientemente de las formas de organización político-social de los Estados, con los que México mantiene relaciones diplomáticas." Ver p. 126.

[19] Por citar un solo ejemplo, México promovió ante la Organización de Estados Americanos (OEA), con mayor rigor, sus principios de no intervención y respeto a la autodeterminación de los pueblos, en 1951, cuando los Estados Unidos promovían ante el mismo organismo la posibilidad de realizar operaciones multinacionales bélicas de manera conjunta, en cualquier país del hemisferio que abrazara el comunismo. Ver Pellicer de Brody, Olga. *México y la Revolución Cubana*. México, El Colegio de México, 1972, pp. 15-16.

[20] Aguayo, *1968*..., op cit, p. 100.

[21] Ver idem p. 101. Aguayo remite al Departamento de Estado (EUA), "Soviet Cadre Course for Latin American Comunists", memorando de investigación, julio 19 de 1967, Biblioteca Johnson, Austin, NSF, Name File, caja 8.

[22] Entre ellas, el Departamento de Estado, el Departamento de Agricultura, la Oficina del Impuesto a la Renta, el Servicio de Inmigración y Naturalización, la DEA, el Departamento de Comercio, la Agencia de Información USIA, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Departamento del Tesoro, el U.S. Travel Service, el Servicio de Registro de Tumbas, el Departamento de Defensa, el Departamento de Justicia

Durante la Guerra Fría, la relación de los diferentes gobiernos mexicanos con los intereses de seguridad de Estados Unidos fue ambigua.

Desde 1917 se hizo patente el hecho de que, más allá de las medidas de reivindicación social que pretendía instaurar el nuevo régimen, México adoptaba al capitalismo como sistema económico.

Por supuesto, tal adopción no se ceñía a la lógica capitalista prevaleciente en la época. México adoptó un esquema de economía mixta que, si bien se inscribía dentro del sistema capitalista en general, permitía que el Estado tuviera una intervención directa en la actividad económica y emprendiera diversas actividades de carácter subsidiario, a fin de favorecer rangos mínimos de equidad social.

De cualquier manera, una prioridad para los diversos gobiernos posteriores a la Revolución ha sido incrementar el potencial productivo del país.

Mas tarde, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, se manifestó el hecho de que los gobernantes mexicanos estaban incluso dispuestos a ejercer la represión sobre aquellos grupos de trabajadores que por distintas razones obstruyeran el proceso de capitalización de las empresas nacionales, según éste era concebido por la perspectiva oficial.[23]

De cualquier manera, no fue sino hasta los años noventa, una vez concluido el periodo de Guerra Fría, que los gobernantes mexicanos consideraron como parte de sus fines de política exterior el promover el capitalismo en el ámbito internacional.[24]

(generalmente a través de agentes del FBI), la CIA, la administración de Seguridad Social y la Oficina de Alcohol, Armas y Tabaco. Ver Castañeda y Pastor, *Límites ...*, op cit, pp. 87-88.

[23] Ver propuesta de reforma del artículo 145 del Código Penal Federal, del presidente Miguel Alemán, en capítulo tercero.

[24] El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, del presidente Ernesto Zedillo expone, entre los objetivos generales de seguridad nacional y política exterior del gobierno mexicano: "Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: *la estabilidad financiera*

La lógica de seguridad nacional del régimen mexicano, durante la etapa de la Guerra Fría fue favorable a los intereses estadounidenses en el ámbito doméstico: sistemáticamente se encargó de controlar y desarticular a la disidencia de izquierda.

Sin embargo, tal medida no puede ser entendida como un reflejo por el cual los gobiernos mexicanos adoptaran mecánicamente los valores estadounidenses de seguridad, propios de la Guerra Fría.

El gobierno reprimió a la izquierda porque varios sectores de ésta, a su vez, eran radicalmente contrarios a los intereses de conservación política del régimen y a su estrategia económica.

La historia muestra que cuando la oposición radical a los intereses del régimen provino de sectores más conservadores, el gobierno respondió igualmente con el ejercicio extremo de la violencia oficial, como fue el caso de la rebelión cristera.[25]

Hacia el exterior, los distintos gobiernos mexicanos han condenado frecuentemente la intervención que en otros países han realizado los Estados Unidos por supuestos motivos de su seguridad nacional.

Por otra parte, analistas nacionales y extranjeros coinciden en ubicar la ambigüedad de México en sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos a partir de una razón eminentemente pragmática.

---

internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente." Las cursivas son mías. Ver op cit, p. 9.

[25] En la guerra cristera, una de las cosas que se encontraban en disputa era la aplicación de la reforma agraria, rechazada en grado variable por muchas familias de terratenientes que apoyaron a los rebeldes. Como señala González Navarro: "Religión y tenencia de la tierra son los pivotes principales de esta lucha." Ver González Navarro, Moisés. *Cristeros y Agraristas en Jalisco*. Tomo I. México, El Colegio de México, 2000, p. 19.

El antinorteamericanismo de la política exterior mexicana y su apoyo a los movimientos de liberación nacional del Tercer Mundo no sólo han reportado a México prestigio internacional, sino que contribuyen a favorecer las buenas relaciones con países que en otras condiciones podrían exportar a suelo mexicano su revolución.

Además, este apoyo ha sido funcional para fortalecer la legitimidad interna del gobierno, que de este modo debilita el discurso de la oposición de izquierda interna.[26]

El hecho de que la independencia diplomática de México obedezca más a necesidades internas reales y formales, que a una sustantiva oposición a los intereses de Estados Unidos se ha traducido en que han sido relativamente pocas las ocasiones en que la citada independencia ha motivado una reacción negativa oficial de Estados Unidos hacia su vecino al sur del Río Bravo.[27]

En todo caso, más allá de las declaraciones formales, la actitud asumida por los gobiernos mexicanos ha sido igualmente favorable para los intereses de seguridad estadounidense, cuya preocupación principal sobre México se ha identificado tradicionalmente con la necesidad de conservar la estabilidad política de éste.

De hecho, como establece Aguilar Zínser,

> "Las decisiones más importantes que Estados Unidos ha tomado en relación con México durante este siglo y los juicios más severos que ha formulado

[26] Aguilar Zínser, op cit, pp. 304-305. Bagley, "Los intereses de seguridad...", op cit, p. 319.

[27] Esto no incluye, por supuesto, a las declaraciones de los sectores más conservadores de ese país, que en todo momento han recibido de mala gana las posiciones independientes de la diplomacia mexicana. Cuando estos sectores han prevalecido dentro del gobierno estadounidense, las relaciones entre ese país y México han sufrido mayores fricciones por las acciones de política exterior de México. En tales casos, la presión estadounidense no ha sido infrecuente. Tal fue el caso del desencuentro de los gobiernos de De la Madrid y Reagan, motivado por la disparidad en las posturas asumidas respecto al conflicto en Centroamérica, como se verá más adelante.

> respecto a su vecino han tenido como justificación última *coadyuvar* a la estabilidad de México, ya sea por acción u omisión"[28]

Consecuentemente, la actitud de Washington hacia la independencia diplomática de México ha sido tolerante, ya que la identifica como un mal necesario.[29]

Es así como los gobiernos estadounidenses no tomaron represalias sustantivas debido a la postura internacional de México frente a Cuba y Centroamérica.

Cuba

En general, la relación de México con los otros dos principales factores históricos de interés geopolítico, Cuba y Centroamérica remiten nuevamente a la relación con los Estados Unidos, como potencia hegemónica en el hemisferio americano.

En el caso cubano, el gobierno de México ha jugado sus cartas de acuerdo con las premisas mencionadas de mantener relaciones diplomáticas cordiales con un gobierno radical a cambio de evitar el posible apoyo de movimientos subversivos que éste eventualmente podría fomentar.

Entre 1959 y 1964, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de definirse sobre tres aspectos relevantes suscitados por la revolución cubana: la radicalización de un movimiento revolucionario en América Latina; la intervención estadounidense interesado

[28] Aguilar Zínser, op cit, p. 302. Recuérdense los razonamientos de Buzan sobre la seguridad nacional en los países del Tercer Mundo. Los Estados Unidos favorecieron durante mucho tiempo la estabilidad política de México al ignorar las prácticas contrarias a la democracia promovidas por los gobiernos del régimen autoritario. De esta manera, indirectamente, la oposición no izquierdista carecía de interlocutor internacional capaz de hacer eco a sus reclamos. Por otra parte, los Estados Unidos respaldaron al régimen autoritario al otorgar a los gobiernos mexicanos, sin cuestionamiento sobre las prácticas autoritarias de éstos, su reconocimiento y apoyo oficial. Asimismo, los servicios de inteligencia estadounidenses proveían a las autoridades mexicanas de información sobre los movimientos de sus opositores. Ver Aguayo, *1968...*, op cit, pp. 93-94.
[29] Aguilar Zínser, op cit, p. 305.

en impedir la consolidación de tal revolución; y la pretensión de emplear al sistema interamericano para estructurar una política común contraria a Cuba.[30]

El gobierno mexicano se encontró en el dilema de estar consciente de la dependencia económica de México respecto a Estados Unidos, al mismo tiempo que se percataba de la simpatía que el movimiento cubano había despertado en diversos sectores progresistas, y de su propia necesidad de mantener sus credenciales revolucionarias.[31]

El reconocimiento oficial del gobierno mexicano al nuevo gobierno de Fidel Castro tuvo lugar el 5 de enero de 1959, cuando la cancillería mexicana informó que las relaciones de México con Cuba seguían su curso normal. México fue el primer país en sostener relaciones diplomáticas con el nuevo régimen.[32]

Sin embargo, según establece Pellicer, tal acercamiento original no significó, en un principio, un fortalecimiento de las relaciones entre México y Cuba, más allá de lo establecido previamente con el gobierno de Fulgencio Batista:

> "...la simpatía hacia la Revolución cubana no se tradujo en un fortalecimiento de las relaciones cubano-mexicanas. En los años de 1959 y 1960 varios intelectuales y dirigentes políticos mexicanos visitaron Cuba, invitados por Fidel Castro, quien estaba interesado en conquistar a las élites latinoamericanas. Aparte de esas visitas no hay datos sobre un estrechamiento de relaciones económicas, políticas o culturales entre ambos países."[33]

De acuerdo con la misma autora, no fue sino hasta mediados de 1960 que el gobierno mexicano inició una defensa más explícita del régimen cubano, aparentemente motivado por la necesidad de hacer contrapeso a grupos empresariales que se oponían a la política

[30] Pellicer, *México y la Revolución Cubana.*, op cit, p. 13.
[31] Idem, p. 13.
[32] Idem, p. 18.
[33] Ibidem, p. 19.

económica gubernamental, y a los grupos izquierdistas procubanos encabezados por el general Lázaro Cárdenas.[34]

De cualquier manera, cabe destacarse el hecho de que, inicialmente, la simpatía provocada por el nuevo régimen cubano entre los gobernantes mexicanos se remitía a las evocaciones de la lucha de un movimiento nacionalista, que en el imaginario de estos últimos lo identificaba con la revolución mexicana.[35]

No existen, sin embargo, indicios de que el gobierno mexicano contemplara favorablemente la radicalización de tal movimiento nacionalista, que lo llevó a estructurar un régimen socialista, unido ideológica y materialmente con la Unión Soviética.[36]

De hecho, una vez que el desplazamiento hacia el socialismo se hizo evidente, y las confrontaciones con Estados Unidos comenzaron a agudizarse, el gobierno mexicano mantuvo una posición de reserva.

La invasión a la Playa Girón motivó declaraciones de condena por parte del gobierno mexicano, pero éste puso fin a las alusiones que proclamaban la proximidad de objetivos entre la revolución mexicana y la cubana.[37]
Esos mismos acontecimientos hicieron patente el hecho de que el gobierno mexicano no estaba ya dispuesto a mostrar tolerancia frente a las muestras internas de apoyo y simpatía al régimen cubano.

El gobierno comenzó a reprimir manifestaciones pro castristas, y a imponer controles policíacos a los pasajeros que viajaban a Cuba o provenían de la isla; se confiscaron materiales impresos provenientes de ese país, y por el contrario, se toleraron las actividades

[34] Idem, pp. 20 y 22.
[35] Idem, pp. 23-24.
[36] Ibidem, pp. 23-24.
[37] Idem, p. 28.

de grupos conservadores de la iniciativa privada y de la iglesia católica, destinadas a contrarrestar la influencia de la revolución cubana en México.[38]

En el interior del espectro político mexicano, resalta el hecho que los movimientos de izquierda no han provenido de campesinos ni obreros, salvo en casos esporádicos. Los movimientos izquierdistas

> "Son producto, por una parte, de la influencia del 'ala izquierda del régimen' que durante largos años estuvo encabezada por el general Lázaro Cárdenas; por la otra, del interés de grupos estudiantiles o intelectuales, o de los dos partidos marxistas del país, cuya influencia en la vida política es a todas luces insignificante."[39]

Los partidos de izquierda contaban con poco arraigo entre la población, de manera que la influencia que podían generar para promover el apoyo hacia Cuba era muy limitado. Este hecho se agravaba con el fraccionamiento que habían sufrido tras la derrota del movimiento ferrocarrilero de 1959.[40]

Lázaro Cárdenas y la intelectualidad se encontraban en mejores condiciones para aprovechar el elemento catártico de los acontecimientos cubanos para generar movilizaciones internas, dado el apoyo que el primero tenía entre determinados sectores de la clase política oficial, y la simpatía de los segundos entre grupos de clase media.[41]

[38] Pellicer, *México y la Revolución...*, op cit, p. 28. En México, la primera manifestación de protesta por el desembarco estadounidense en Playa Girón estuvo encabezada por Lázaro Cárdenas. En el mismo acto se invitó a la celebración de otra manifestación de apoyo a Cuba. Cárdenas no estuvo presente en este último, que fue reprimido por la policía. Al poco tiempo, un grupo de artistas e intelectuales fueron detenidos a su regreso de Cuba. Aunque fueron liberados al poco tiempo, estos hechos suponían un notable cambio de actitud por parte del gobierno mexicano, cuando su contraparte cubana manifestó abiertamente sus inclinaciones hacia el bloque socialista. Ver idem, p. 103.
[39] Idem, p. 86.
[40] Ibidem, p. 92.
[41] Idem, pp. 92-93.

Los acontecimientos en Cuba dieron pie a movilizaciones políticas de los diversos sectores de izquierda, que en última instancia, pretendía generar un movimiento nacional antiimperialista y a favor de la democratización del régimen.[42]

En marzo de 1961, Cárdenas, en su carácter de líder del Movimiento Mundial de la Paz, convocó a una Conferencia Latinoamericana para la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz.[43]

El comunicado final de dicha Conferencia señalaba:

> "...la fuerza fundamental que impide el desarrollo de América Latina es el imperialismo norteamericano...la obra de la Revolución cubana muestra el camino para terminar con la dominación extranjera...la comunidad de los problemas latinoamericanos define claramente el carácter continental de nuestra lucha."[44]

Por esa fecha, era claro que los líderes de la Habana habían emprendido el camino de aproximación a Moscú, y paralelamente, la relación con Washington había alcanzado el punto de no retorno.

Según establece Pellicer, el impacto de la Conferencia en México fue escaso, debido a que la mayor parte de los periódicos se negaron a dar información sobre la misma.

Como respuesta, Cárdenas optó por emprender una gira de información por los estados de Querétaro, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, donde mantuvo el tono antiimperialista y dio a conocer la creación de Comités de Defensa de la Revolución Cubana.[45]

[42] Ibidem, p. 92.
[43] Idem, p. 96.
[44] Citado en ibidem, p. 99.
[45] Idem, pp. 99-100.

Formalmente, Cárdenas se mantuvo al margen de las acciones encaminadas a poner en marcha el resolutivo de la Conferencia, de crear un Comité para la Soberanía Nacional y la Emancipación Económica.[46]

Sin embargo, los partidos de izquierda y grupos de intelectuales trabajaban activamente con tal propósito, y en agosto de 1961 convocaron a una asamblea donde acordaron la creación del Movimiento de Liberación Nacional.[47]

Independientemente de la fragilidad estructural de la izquierda mexicana, el hecho de que ésta apareciera informalmente capitaneada por un ex presidente de la República con un peculiar arraigo popular, puso en alerta a los intereses gubernamentales, temerosos de una eventual escisión de la clase política oficial, con la magnitud que ésta en particular podría haber tenido.

Este hecho se tradujo, según se ha visto, en la atención puesta por los servicios de inteligencia gubernamentales, quienes incluso intervinieron las comunicaciones privadas del general Cárdenas.[48]

Estos acontecimientos internos, junto con la postura asumida por el gobierno cubano, influyeron necesariamente en la lógica que adoptó el gobierno de México en su trato diplomático con ese país.

A partir de 1962, los dirigentes cubanos se manifestaron sin ambages por el apoyo a los movimientos revolucionarios en América Latina. Hacia 1964, diversos países continentales

[46] Según señala Pellicer, Cárdenas optó por no impulsar los acontecimientos hasta el extremo en que le obligaran a romper con el régimen. Ver idem, p. 104-105.
[47] Idem, pp. 99-100.
[48] Ver apartado anterior.

contaban con grupos guerrilleros contrarios a los gobiernos locales, a los cuales, la Habana se declaraba dispuesta a apoyar.[49]

En 1964, en un acto para conmemorar el 26 de julio, Fidel Castro pronunció un discurso donde declaró que Cuba reconocía la necesidad de ajustarse a normas internacionales de no intervención en los asuntos de otros Estados.

Sin embargo, resaltó que si otros Estados estaban dispuestos a intervenir en los asuntos de Cuba, entonces ésta no se ajustaría a las normas internacionales y apoyaría a su vez, con todos los recursos disponibles a los movimientos revolucionarios ubicados en tales países.[50]

Y en referencia a México, Castro expresó:

> "A México, al gobierno de México que ha mantenido la posición más firme, nosotros podemos decirle que el Gobierno de México nos inspira respeto, que con el Gobierno de México estamos dispuestos a conversar y discutir, y con el Gobierno de México estamos dispuestos a comprometernos a mantener una política sometida a normas, normas inviolables de respeto a la soberanía de cada país y de no inmiscuirnos en los asuntos internos de ningún país."[51]

Aunque Pellicer desestima que la cordialidad del gobierno de Cuba hacia su homólogo mexicano haya sido la causa de la debilidad comparativa de las guerrillas mexicanas frente a las existentes en otras regiones del continente, autores que han tratado el tema con posterioridad a la etapa más cruda de la lucha guerrillera en México, a lo largo de la década de los setenta, sostienen firmemente lo contrario.[52]

[49] Ibidem, p. 127.
[50] Pellicer remite a Comisión de Orientación Revolucionaria de la Dirección Nacional del Partido Unido de la Revolución Socialista Cubana, La Habana. Obra Revolucionaria, núm. 18, 1964, p. 16.
[51] Pellicer remite a la misma fuente, p. 22.
[52] La obra de Pellicer fue publicada en 1972. Consecuentemente, diversa información que otros autores han podido emplear, como es el caso de Castañeda, aún no era pública en los momentos en que Pellicer escribía su trabajo.

Pellicer observa:

> "Sería ingenuo ver en la cordialidad de Cuba hacia el gobierno mexicano una explicación de la debilidad o casi inexistencia de grupos guerrilleros en México a mediados de los sesenta. Sin embargo, hay razones para pensar que los dirigentes mexicanos veían en el entendimiento con Cuba un motivo de seguridad y de fortalecimiento de la estabilidad política del país. Era también una medida que les permitía proclamar el mantenimiento de una línea revolucionaria, lo cual restaba a los grupos eventuales de izquierda una de sus reivindicaciones más importantes."[53]

Por su parte, Castañeda sostiene

> "El Partido de los Pobres y la ACNR, por no mencionar a grupos urbanos como la Liga 23 de Septiembre, nunca recibieron ni una gota de ayuda de los cubanos: ni dinero, ni entrenamiento ni armas. La política de Cuba hacia la lucha armada en México fue similar a la que seguiría más tarde con la izquierda mexicana legal –a fines de los setentas y principios de los ochentas– y con el movimiento de Cárdenas a fines de los ochenta y principios de los noventa: no inmiscuirse."[54]

De acuerdo con este autor, las repercusiones que la falta de apoyo cubano tuvo respecto a la guerrilla mexicana implicó algo más que la escasez de armas o recursos económicos: les restó resonancia internacional:

> "Si los cubanos no los tomaban en serio –y los cubanos tomaban en serio a casi todos–, entonces nadie lo haría. Sólo los norcoreanos entrenaron alguna vez a las guerrillas mexicanas, lo cual no revelaba precisamente un apoyo internacional arrollador."[55]

Esta estrategia había sido tradicionalmente funcional para Cuba. A cambio de no intervenir en los asuntos políticos domésticos de México, contaron con una fuente de acceso al mundo

[53] Pellicer, *México y la...*, op cit, p. 130.
[54] Castañeda, Jorge G. *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*. México, Joaquín Mortiz, 2ª edición corregida y aumentada, 1995, pp. 104-105.
[55] Idem, p. 105.

que rompía el aislamiento diplomático al que ese país fue sometido durante los años de la Guerra Fría.[56]

Existen, sin embargo, testimonios de exguerrilleros mexicanos que muestran la existencia de un apoyo tangencial de Cuba hacia algunos grupos subversivos de México.

Así, por ejemplo, un ex director de las Escuelas Especiales cubanas, cuya función era preparar militar e ideológicamente a guerrilleros extranjeros, reconoció haber participado personalmente en el entrenamiento de treinta y cinco mexicanos entre 1971 y 1972.[57]

A pesar de estas declaraciones, Fidel Castro siempre ha negado categóricamente el hecho de que Cuba apoyara a las guerrillas mexicanas:

> "No hay un solo caso en que hayamos hecho asesoramiento o suministrado armas a los distintos movimientos revolucionarios mexicanos a lo largo de estos 36 años. México siempre fue cuestión aparte para Cuba."[58]

[56] Ibidem, p. 105. En los últimos años, particularmente durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, el gobierno mexicano ha emitido en foros internacionales algunas críticas hacia su homólogo cubano, lo que ha provocado algunas confrontaciones discursivas con el gobierno de Fidel Castro. Como se ha visto, el gobierno de Zedillo incorporó a sus prioridades en materia de política exterior la promoción del libre mercado. Las consecuencias de esta situación han provocado cierto distanciamiento entre los gobiernos de ambos países, cuya relación se encuentra en un proceso de redefinición en el contexto del mundo posterior a la Guerra Fría. Un hecho relevante en tal sentido es que, tras el derrumbe de la Unión Soviética y el recorte de apoyo económico y militar de ésta hacia Cuba, la isla caribeña no se aprecia más como un punto clave para el apoyo de las guerrillas de izquierda en América Latina. Paralelamente, la hegemonía sin cortapisas que actualmente ejerce Estados Unidos sobre el hemisferio, más extrema aún que la ejercida durante la Guerra Fría, coloca a Cuba en una situación diplomática sumamente delicada. Dada la nueva correlación de fuerzas, Cuba se encuentra en riesgo permanente de sufrir una agudización del aislamiento político y económico que sufre desde esos años, anteriormente atenuado por el apoyo soviético.

[57] Se trata del cubano Daniel Alarcón (a) "Benigno", quien publicó un libro en Paris, intitulado *Vida y muerte de la revolución cubana*. Entre los guerrilleros mexicanos entrenados en 1971 se encontraban César y Fernando Yañez, miembros de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN). Una de las células de este movimiento, ubicada en territorio chiapaneco, habría de convertirse más tarde en Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). De hecho, según la misma fuente, el propio *Marcos* habría recibido también adiestramiento en Cuba, en 1982. Ver De la Grange, Bertrand y Maite Rico. *Marcos, la genial impostura*. México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1997, pp. 124-125. De acuerdo con los autores, los cubanos no mezclaban a grupos de diversas nacionalidades, e incluso, de organizaciones diferentes, de manera que la presencia de nacionales de determinado país o miembros de determinado grupo permanecía inadvertida para los demás. Ver idem, p. 125.

La contradicción que se evidencia de las declaraciones de Castro y Alarcón es menos sustancial de lo que aparenta ser.

Otros testimonios dan cuenta del establecimiento de un pacto informal de no agresión entre Cuba y México. Este pacto implicaba un doble juego, donde Cuba establecía una fachada de apoyo hacia los grupos guerrilleros mexicanos que buscaban apoyo militar en la isla, al tiempo que mantenía informado al gobierno de México sobre los movimientos de tales grupos subversivos.

Así, por ejemplo, cuando en 1974 los organismos de seguridad mexicanos desmantelaron a las FLN, hallaron en los domicilios ocupados por la organización diversos documentos que daban cuenta del contacto formal establecido entre el grupo guerrillero y diplomáticos cubanos, con el fin de recibir ayuda militar de Cuba.[59]

Los documentos muestran sin embargo un cambio constante de actitud de los agentes cubanos y la omisión de toda una serie de medidas de seguridad, que caracterizaban las acciones de Cuba en otros países, en el apoyo de movimientos guerrilleros autóctonos, que invitan a pensar que su aparente descuido estaba destinado a permitir la vigilancia de los servicios de inteligencia mexicanos.[60]

De la Grange y Rico concluyen que

> "Si los cubanos no tomaban esta precaución elemental, era sin duda porque las autoridades mexicanas estaban al tanto...La Habana, con la connivencia de México, habría invitado finalmente a varias docenas de mexicanos de las

[58] Declaraciones de Fidel Castro a la revista española *Motivo de Actualidad*, citadas en *El Financiero*, 1 de abril de 1995, p. 27.
[59] De la Grange y Rico, *Marcos...*, op cit, pp. 135-136.
[60] Idem, pp. 135-136. Así, por ejemplo se señala que una precaución de rutina por parte de los agentes cubanos era no reunirse con los representantes de los grupos guerrilleros en su propio país de origen, sino en un tercer país, a fin de evitar la vigilancia de los servicios de contrainteligencia locales. En el caso mexicano, los miembros de las FLN eran recibidos abiertamente en la Embajada de Cuba en la Ciudad de México, que según se ha visto en páginas anteriores, era cuidadosamente vigilada por la DFS mexicana.

> FLN a entrenarse en su casa para tenerlos controlados y evitar que acudieran a buscar ayuda a otra parte. Para el gobierno mexicano esta era la mejor manera de infiltrarlos, en espera del momento oportuno para desmantelar la organización...Se comprende, así, por qué México jamás aludió públicamente a los comprometedores documentos incautados a las FLN."[61]

Por otra parte, la falta de apoyo real de Cuba hacia los movimientos guerrilleros mexicanos no implicó que La Habana dejara de utilizar suelo mexicano, dentro de sus movimientos logísticos, para apoyar a las guerrillas de otros países.[62]

Con base en todo lo anterior, es posible coincidir con la perspectiva de Zínser, Bagley y Castañeda: al gobierno mexicano le fue funcional mantener vínculo diplomáticos cordiales con su homólogo cubano.

Esta acción le permitió restar el eventual apoyo de ese país a las guerrillas de izquierda mexicanas, al tiempo que refrendaba sus credenciales nacionalistas y revolucionarias ante la opinión pública nacional, y mantenía su postura de independencia diplomática frente a Estados Unidos, en el ámbito internacional.

La política de México hacia Cuba no ha sido una consecuencia directa de una presión formal establecida por la izquierda mexicana. Por el contrario, ha sido una estrategia del gobierno mexicano que, si bien le ha permitido satisfacer parcialmente a los valores de la izquierda, en última instancia no está destinada a satisfacer a ésta, sino a debilitarla.

No obstante, cuando en situaciones extremas el gobierno de México tuvo que decidir entre Washington y La Habana, se decidió por el primero. Así se pudo apreciar en los

[61] De la Grange y Rico. *Marcos...*, op cit, pp. 135-136. Entre finales de los sesenta y principios de los setenta, otra organización guerrillera había solicitado ayuda militar no de Cuba, sino de Corea del Norte. Salvador Castñeda, miembro fundador del MAR, da cuenta de haber pasado ocho meses de entrenamiento en Pyongyang. De cualquier manera, el propio Castañeda y varios de sus compañeros fueron detenidos en Xalapa, Veracruz, en 1971, en lo que significó un golpe de muerte al citado movimiento armado. Ver De la Grange y Rico, op cit, pp. 110-111.

[62] Castañeda, *La utopía...*, op cit, p. 105. De acuerdo con este autor, Cuba realizó operaciones logísticas en México para apoyar movimientos guerrilleros en Centroamérica.

preámbulos de conflagración máxima entre Estados Unidos y la Unión Soviética, originados por la crisis de los misiles en Cuba.

El 23 de octubre de 1962, en plenos momentos de crisis, el presidente Adolfo López Mateos sentenció:

> "Tenemos un credo permanente en el que se han basado nuestras relaciones internacionales: somos partidarios de la paz, el desarme completo, la proscripción de las pruebas nucleares con fines bélicos, estamos en contra del empleo y tenencia de bombas atómicas...México es responsable de los pactos que ha suscrito en el uso de su soberanía. Formamos parte del sistema interamericano y de los órganos de las Naciones Unidas...Estamos en las filas de la democracia; lucharemos por la paz y la libertad."[63]

A pesar del carácter elíptico del discurso, lleno de eufemismos, es claro que el mensaje del gobierno mexicano, de frente a una posible confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, indicaba que México respaldaría a su vecino del norte.

La posición diplomática no intervencionista de México, cumplía también funciones preventivas ante la eventual intromisión de los Estados Unidos en aspectos políticos domésticos de México.

De esta manera, el gobierno mexicano se vacunaba de la intromisión estadounidense en asuntos internos al defender la autodeterminación cubana. Sin embargo, como se puede apreciar èn las declaraciones del presidente López Mateos, en última instancia el gobierno mexicano mostraba que no era hostil a los valores defendidos por los Estados Unidos.

De hecho, otros autores señalan que la proximidad de México con Cuba era compensada con la cooperación de los organismos de seguridad mexicanos con sus homólogos estadounidenses, en la vigilancia de las actividades de los diplomáticos cubanos territorio

[63] Pellicer, *México y la...*, op cit, p. 36.

mexicano, e incluso, con aparentes labores de espionaje de agentes mexicanos, al servicio de Estados Unidos, en la propia Cuba. Castañeda asienta:

> "Sobre todo, la Secretaría de gobernación y la propia presidencia, a través del Estado Mayor Presidencial, cooperaron plenamente con organismos norteamericanos en la vigilancia de la embajada de Cuba en México...Julián López, embajador cubano en Nicaragua desde 1979 hasta mediados de los ochenta, todavía tiene cicatrices de su contacto con la policía mexicana en 1967. Funcionarios mexicanos fotografiaban y hostilizaban regularmente a la embajada, que también los norteamericanos vigilaban estrechamente. En el aeropuerto de la ciudad de México se tomaban fotografías y huellas digitales y en general se intimidaba a todos los que viajaban a la isla, mexicanos o extranjeros. Entre el personal de la embajada de México en La Habana figuraba un cierto Humberto Carrillo Colón, un periodista mexicano reclutado por la CIA y enviado a Cuba con el consentimiento de México, al que los cubanos pronto descubrieron en plena labor de espionaje."[64]

Como se ha señalado, el objetivo de la política exterior de México hacia Cuba estaba encaminada, en gran medida, a neutralizar el apoyo que este país podría brindar hacia los grupos subversivos mexicanos.

La supresión de tales grupos constituía naturalmente un elemento de interés para la supervivencia del régimen político mexicano, y de manera secundaria, favorecía los intereses estadounidenses enmarcados en la Guerra Fría.

Pero la respuesta mexicana a la lógica de la Guerra Fría no se tradujo en una repetición mecánica de las premisas estadounidenses, enmarcadas en la lógica de la seguridad nacional frente a la amenaza comunista, sino que se trató de una reinterpretación con base en los intereses propios del régimen.

Dada la inexistencia real de apoyo externo a diferentes movimientos de disidencia izquierda, no necesariamente armados, la continua referencia de los gobiernos del régimen

[64] Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad...*, op cit, pp. 163-164.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de atribuir el origen de tales movilizaciones a conspiraciones auspiciadas desde el extranjero se muestra evidentemente como una estratagema para restar apoyo interno a manifestaciones de inconformidad surgidas por motivos domésticos.[65]

El gobierno estadounidense toleró la posición diplomática autónoma de México en la medida en que ésta a su vez era funcional para los intereses de Washington respecto a su vecino del sur.

Según se ha mencionado, el interés fundamental de Estados Unidos respecto a México, ha sido conservar la estabilidad del régimen político mexicano, por más que durante esos años, dicho régimen mantuviera en los hechos rasgos notablemente diferentes a los valores democráticos que los Estados Unidos han asegurado defender por todo el mundo.

Centroamérica

Hacia finales de los años setenta, los intereses de seguridad de México y Estados Unidos se confrontaron también con motivo de las guerras revolucionarias en Centroamérica.

La conciencia de la riqueza petrolera que influyó para que el gobierno mexicano intentara una mayor sistematización de su doctrina de seguridad nacional también contribuyó a que el país procurara influir, de manera más activa, en su entorno inmediato.

Como señala Bagley

> "Antes de López Portillo, México había articulado de manera consistente una política exterior antiimperialista y antiintervencionista que se contraponía a la de su vecino del norte...Sin embargo, antes del triunfo de la

[65] Ver en el anexo los documentos de Washington sobre el movimiento estudiantil de 1968. A pesar de la reiterada versión gubernamental de que México era presa de una conspiración internacional, diversas dependencias públicas de Estados Unidos confirmaron que la inconformidad popular no era fomentada por la intromisión cubana o soviética, sino que se originaba en cuestiones internas.

> revolución sandinista en Nicaragua, en 1979, los mexicanos nunca habían respaldado su política exterior con los recursos económicos necesarios para lograr una influencia real."[66]

El gobierno del presidente López Portillo pretendió evitar en lo posible el aislacionismo al que Washington había sometido, primero a la guerrilla nicaragüense y posteriormente al gobierno sandinista.[67]

En 1980, México suscribió con Venezuela un acuerdo para mantener el suministro de petróleo hacia Centroamérica, independientemente de las intenciones de Estados Unidos.[68]

Diversas acciones internacionales del gobierno del presidente López Portillo muestran la confrontación entre las posiciones asumidas por México y Estados Unidos frente a los conflictos centroamericanos.

En 1979, México retiró su reconocimiento oficial al gobierno de Anastasio Somoza, en Nicaragua; en 1980, firmó con Venezuela el acuerdo citado de suministro de petróleo a Centroamérica; en ese mismo año, se pronunció, junto con Francia, en contra del apoyo militar de Estados Unidos al gobierno de El Salvador; y en 1982 realizó en ese país labores de mediación en representación de regímenes contrarios a los intereses de Estados Unidos como lo eran Cuba y Nicaragua.[69]

Más allá de las ventajas de prestigio internacional, que reportaba al gobierno mexicano su posición independiente de Washington, existían razones pragmáticas que evitaban la confluencia de intereses de Estados Unidos y México.

---

[66] Bagley, "Los intereses de seguridad...", op cit, p. 317.
[67] Idem, 317.
[68] Idem, p. 318.
[69] Ibidem, p. 318.

Para Estados Unidos, particularmente para el gobierno de Ronald Reagan, el surgimiento de movimientos guerrilleros en Centroamérica y su eventual consolidación en regímenes socialistas constituía, de acuerdo con la lógica de la Guerra Fría, una amenaza a sus intereses de seguridad, tras las cuales se hallaba la influencia directa de Moscú.

Desde la perspectiva de México dichos conflictos no estaban anclados en el conflicto Este-Oeste, sino en problemas añejos de desigualdad y autoritarismo locales. En tal lógica, el gobierno mexicano nunca dio crédito a las consideraciones de Washington, según las cuales el objetivo de la subversión centroamericana apuntaría deliberadamente hacia México.[70]

El propio López Portillo expuso claramente la perspectiva de su gobierno frente a los conflictos en la región, en un discurso pronunciado en Managua, en 1982:

> "La característica distintiva que marca el destino de los pueblos centroamericanos y del Caribe es su lucha por una transformación de fondo de las arraigadas condiciones sociales, económicas y políticas que les han sido impuestas por la tiranía, la pobreza y la opresión. Quien no entiende esto no podrá entender el dramático levantamiento que hace temblar a toda esta zona. De la misma manera en que naciones de Africa y Asia libraron duras batallas durante el periodo de la posguerra para lograr su independencia y poner fin a la era colonial, hoy Centroamérica y el Caribe luchan por cambiar estructuras internas y externas muy similares al sistema colonial que prevalecía en esos continentes. Así como no era posible forzar a la mayoría de las luchas de Asia y Africa en la dicotomía Este-Oeste o capitalismo-socialismo, las revoluciones de América Central de nuestra época no aceptan clasificaciones maniqueas...Las revoluciones que se están dando en Centroamérica y el Caribe son originadas sobre todo por gente pobre y oprimida, que busca un mejor nivel de vida y una mayor libertad. Insistir que se trata de algo más, y actuar conforme a esta opinión, resulta contraproducente."[71]

De acuerdo con la perspectiva del gobierno de López Portillo, se consideraba inviable el apoyo militar en gran escala a los regímenes autoritarios de la región, hecho que además

[70] Ibidem, p. 318.
[71] Citado en idem, pp. 318-319.

habría de provocar grandes desplazamientos de población y una grave crisis en la economía de esa área geográfica.

Dada la proximidad de México con las zonas en conflicto, la política de línea dura del gobierno de Reagan, no hacía sino provocar elementos de posible desestabilización para México, que ya había recibido cuantiosas poblaciones de refugiados de El Salvador y Guatemala.[72]

Ante estas condiciones, México optó por instrumentar una política hacia Centroamérica, comparable con la que tradicionalmente había guiado su relación con el régimen cubano de Fidel Castro: al reconocer a los gobiernos revolucionarios de Centroamérica y colaborar con ellos, México se vacunaba contra la importación de la subversión del sur:

> "Si las fuerzas revolucionarias de Centroamérica o sus gobiernos estaban endeudados con México y requerían continuo apoyo tecnológico y diplomático, no tolerarían actos hostiles en contra de México desde sus respectivos países, ni apoyarían levantamientos armados en territorio mexicano."[73]

Desde la perspectiva de Estados Unidos, el descubrimiento de la riqueza petrolera de México le ubicaba en una nueva dimensión de potencia media, pues por primera vez en su historia, este país contaba con un recurso capaz de influir en la correlación de fuerzas en el ámbito internacional.[74]

No obstante, la caída en los precios del petróleo, que desencadenó la crisis interna de la economía mexicana redujo el potencial de México en su acción internacional, que por esta causa quedó sin un aval económico sólido.[75]

[72] Idem, p. 319.
[73] Ibidem, p. 319.
[74] Aguilar Zínser, "La seguridad...", op cit, pp. 302-303.
[75] Idem, p. 303.

Paralelamente, la crisis interna introdujo en Washington la duda sobre la capacidad del gobierno mexicano para mantener el bien más preciado desde el punto de vista de la seguridad estadounidense: la estabilidad política y social de México.[76]

En este nuevo contexto, poco espacio cabía ya para una posición independiente de la diplomacia mexicana, hecho del cual pudo percatarse claramente el gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

Dadas las condiciones de crisis en México, Estados Unidos ejerció presión para hacer ver a su homólogo mexicano que la única vía sin consecuencias desfavorables para México, esto es, la única solución que el gobierno estadounidense aceptaría sin ejercer presión sobre éste, sería aquella por la cual México aceptara emprender una reestructuración interna y adoptara una posición internacional donde aceptara el liderazgo de Estados Unidos.[77]

Durante la década de los años ochenta, el gobierno mexicano sufrió una serie de coincidencias aparentemente azarosas en su relación con Estados Unidos, que sin embargo, cobran una dimensión diferente cuando se toma en cuenta el nuevo modelo de Guerra de Baja Intensidad aplicado por el gobierno de Ronald Reagan.

De acuerdo con Klare, quien escribió sobre la concepción de Guerra de Baja Intensidad desarrollado por el gobierno de Reagan, éste había ido

> "...más allá de lo que hace veinticinco años se llamaba contrainsurgencia, en virtud de que ha comprometido públicamente a Estados Unidos a adoptar una política que socave no sólo los movimientos revolucionarios emergentes, sino también los regímenes revolucionarios que han llegado al poder y que son considerados aliados de la Unión Soviética."[78]

[76] Ibidem, p. 303.
[77] Idem, p. 303. También Bagley, "Los intereses de seguridad...", op cit, pp. 323-324.
[78] Klare, Michael T. y Peter Kornbluh. "El nuevo intervensionismo: la guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta." En *Contraisurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80; El arte de la guerra de baja* intensidad. México, Conaculta-Grijalbo, 1990, p. 15.

La Guerra de Baja Intensidad no contempla únicamente medidas militares, sino que contemplan el establecimiento de otras vías de coerción, como la económica, la diplomática y la psicológica. John Marsh, quien fuera Secretario de las Fuerzas Armadas estadounidenses señaló:

> "Debido a que las raíces de los movimientos insurgentes no son militares, tampoco puede ser meramente militar nuestra respuesta."[79]

De hecho, el Estado Mayor estadounidense definió a la Guerra de Baja Intensidad de acuerdo con los siguientes términos:

> "La GBI [Guerra de Baja Intensidad] es una lucha político militar limitada con fines políticos, sociales, económicos o psicológicos. Suele ser prolongada e incluye desde las presiones diplomáticas, económicas y psicosociales hasta el terrorismo y la insurgencia. En general, la GBI está circunscrita a un área geográfica y a menudo se caracteriza por la restricción en materia de armas, tácticas y nivel de violencia."[80]

De acuerdo con Klare y Kornbluh, durante el gobierno de Reagan la doctrina de la Guerra de Baja Intensidad se institucionalizó entre los funcionarios estadounidenses encargados de la seguridad nacional:

---

[79] Citado en Klare y Kombluh, op cit, p. 17. De acuerdo con este autor, la Guerra de Baja Intensidad es un concepto desarrollado por las fuerzas armadas estadounidenses, que parten de la lógica de que por varias décadas, los Estados Unidos se habían estado preparando, erróneamente, para librar una confrontación en Europa. Sin embargo, la realidad muestra que la verdadera guerra no tendría lugar en el Viejo Continente, sino en los diversos países del Tercer Mundo, donde se han librado guerras de liberación, que en tiempos de la Guerra Fría, fueron promovidas, desde la perspectiva estadounidense, por los intereses de la entonces Unión Soviética. Consecuentemente el concepto de Guerra de Baja Intensidad está básicamente enfocado a la realización de acciones de contrainsurgencia o proinsurgencia; esto es, a socavar a las fuerzas guerrilleras que atenten contra un gobierno favorable a Washington, o bien, a promover la subversión contra un gobierno hostil a los Estados Unidos. La Guerra de Baja Intensidad contempla la posibilidad de librar una guerra no declarada formalmente, con un número de bajas de tropas estadounidenses muy menor al que se podría esperar en un conflicto tradicional. Ver pp. 15-18.

[80] Klare, Michael T. "El ímpetu intervensionista: La doctrina militar estadunidense de la Guerra de Baja Intensidad." En *Contrainsurgencia...*, op cit, p. 69. Klare remite a Dirección de Entrenamiento y Adoctrinamiento del ejército de Estados Unidos (TRADOC). *U.S. Army Operational concept for Low Intensity Conflict*, Panfleto No. 525-44, Fort Monroe, Virginia, 1986, p. 2.

> "A principios de 1987, este mandatario emitió la legislación necesaria para crear un comando unificado destinado a la realización de operaciones especiales y para establecer una corporación de la GBI dentro del NSC [Consejo de Seguridad Nacional, NSC por sus siglas en inglés]. Asimismo, instauró un nuevo puesto burocrático: el de auxiliar del presidente en materia de GBI. Finalmente, en junio de 1987, aprobó un documento altamente secreto llamado *National Security Decision Directive* (Manual Resolutivo sobre Seguridad Nacional, NSDD), que autoriza a la burocracia a desarrollar y aplicar una estrategia nacional unificada en relación con la GBI."[81]

Aunque fue hasta 1987 cuando formalmente se realizan los citados cambios institucionales, en 1985 inició la recopilación y sistematización del Proyecto sobre la Guerra de Baja Intensidad, que en 1986 habría de constituir una obra de dos volúmenes que contiene los conceptos y estrategias para la aplicación de la Guerra de Baja Intensidad en los países tercermundistas.[82]

Con todo la anterior es viable considerar que entre 1984 y 1986, los servicios de seguridad y las fuerzas armadas estadounidenses ya contaban con una perspectiva general sobre las estrategias y acciones concebidas como Guerra de Baja Intensidad, así como de su dimensión y alcance.

Entre 1984 y 1986, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid encaró una serie de sucesos coincidentes, que sin embargo fueron percibidos en México, por diversos actores, como actos concertados de presión hacia México.[83]

---

[81] Klare y Kornbluh, op cit, p. 15.
[82] Idem, p. 13.
[83] Castañeda da cuenta de dichas coincidencias. En mayo de 1984, el presidente Miguel de la Madrid realizó su primera visita oficial a Washington. A su arribo a la capital estadounidense, el presidente fue recibido por Keneth Dam, segundo de a bordo del Departamento de Estado, lo que ya implicaba de por sí cierta nota de desaire diplomático, pues en todo caso, la etiqueta diplomática hubiera sugerido la presencia del encargado de tal dependencia, George Shultz. Cuando el presidente mexicano habló ante el Congreso, el presidente del Senado estadounidense se encontraba ausente. Antes de la llegada de De la Madrid a Washington, un artículo del periodista Jack Anderson, publicado en el *Washington Post*, afirmaba que el presidente de México tenía una cuenta con 162 millones de dólares en un banco suizo. El artículo de Anderson estaba basado en supuestas filtraciones de funcionarios gubernamentales de Estados Unidos y documentos de inteligencia de ese país. Una semana antes del arribo de De la Madrid, el semanario *Newsweek* divulgó un documento del Consejo Nacional de Seguridad donde se solicitaba a las altas esferas del gobierno estadounidense

Sin embargo, expuestas a la luz de todo lo asentado sobre la concepción y estrategia de la Guerra de Baja Intensidad del gobierno estadounidense de Ronald Reagan, tales coincidencias despiertan la duda sobre la posibilidad de que México haya sufrido la aplicación de medidas de presión unificadas, relativamente benignas, encuadradas en la lógica de Guerra de Baja Intensidad.

La presión unificada pretendería modificar la actitud diplomática independiente de México frente a los intereses estadounidenses respecto a los acontecimientos en Centroamérica.

incrementar la presión hacia México a fin de que éste modificara su política hacia Centroamérica. En el discurso de bienvenida, el presidente Reagan optó por enfatizar las diferencias de política exterior entre México y Estados Unidos frente a Centroamérica. A finales del mismo mes, el peso recibió fuertes presiones en los mercados financieros, atribuida a los desencuentros observados en Washington. En agosto de 1984, el embajador estadounidense, John Gavin, se reunió en Sonora, con el dirigente estatal del PAN, Carlos Amaya Rivera, con el arzobispo Quintero Arce y con empresarios de la región. Posteriormente, el embajador Gavin se reunió nuevamente con dirigentes del PAN, eclesiásticos y empresarios, ahora en Chihuahua. Dadas las características autoritarias del régimen, es fácil advertir la inquietud que esto generó en el gobierno federal y en la clase política oficial. Ese mismo año tuvo lugar la incursión de tropas guatemaltecas en territorio mexicano, con objeto de hostilizar a grupos de refugiados. En 1986, los diarios *New York Times* y el *Chicago Tribune*, dos de los más importantes de ese país, publicaron en primera plana artículos muy críticos hacia México. Dos semanas más tarde, el Congreso estadounidense aprobó tres leyes con consecuencias negativas para México: la ley de inmigración Simpson-Rodino, el impuesto de once centavos a las importaciones de petróleo y una resolución de la Ley de Drogas de 1986, que consideró a México un país negligente en el combate al tráfico de narcóticos. Ver Castañeda y Pastor. *Límites...*, op cit, p. 81-101.

4.2 Las relaciones México-Estados Unidos frente al narcotráfico

En este apartado se aborda otro de los aspectos exteriores de mayor relevancia para la seguridad mexicana: la historia de encuentros y desencuentros entre México y los Estados Unidos, ocasionada por el tráfico de narcóticos. Consecuentemente, se realiza un análisis de la evolución de algunas de las decisiones más relevantes, tomadas por ambos gobiernos, unilateral o bilateralmente, en materia de combate al narcotráfico, durante el siglo XX.

El propósito es mostrar que hasta años muy recientes, la cooperación bilateral se ha visto frecuentemente caracterizada por constituirse en un diálogo de sordos, motivado por la diferencia de apreciaciones, autopercepciones e intereses de los dos países aludidos.

Asimismo, se pretende resaltar la ineficacia de los esquemas fundamentalmente coercitivos que ha impulsado Washington en materia de combate al narcotráfico, en una guerra que parece apuntar hacia objetivos inalcanzables y que invita a reflexionar sobre las necesidades de repensar los objetivos y estrategias relativas al fenómeno de las drogas.

En los últimos años las relaciones con otros países en el combate al narcotráfico se han añadido como nuevo factor para influir en el contexto externo de la seguridad nacional mexicana. En este contexto, nuevamente, la mayor influencia ha provenido de Estados Unidos.

Desde sus comienzos, la política antidrogas del gobierno mexicano estuvo vinculada a sus relaciones con los Estados Unidos y a la política que este país adoptara en dicha materia.[1] Este país es el principal consumidor de drogas del hemisferio, y México ocupa un lugar geográfico estratégico para el arribo de la droga al mercado estadounidense.[2]

[1] Ruiz-Cabañas I, Miguel. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México, FCE, 1993, p. 207

[2] Toro, María Celia. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" en Aguayo y Bagley, *En busca de la seguridad...*, pp. 370-371

Producción y tráfico de drogas durante la primera mitad del siglo XX

En 1912, a petición de los Estados Unidos, México se adhirió a la Convención de La Haya, para contener la venta de opio. Tras la Primera Guerra Mundial, México participó en convenciones internacionales en materia de drogas, convocadas por la Sociedad de las Naciones, y al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se adhirió a las disposiciones de la Convención Unica Sobre Estupefacientes, celebrada en 1961 por la ONU.[3]

Desde principios de siglo, la lucha internacional contra las drogas ha sido encabezada por los Estados Unidos, quienes han sostenido la necesidad de eliminar todo tipo de drogas, de manera que su énfasis, por lo menos hasta la segunda mitad de los noventa, se ubicaba sustancialmente en el combate a la oferta de narcóticos, con una atención relativamente escasa respecto al fenómeno de la demanda.[4]

En el tema del combate a las drogas, el desequilibrio de poder entre México y Estados Unidos ha sido evidente. Dada la posición geográfica de México, y sus condiciones climáticas favorables para el cultivo de diversos narcóticos, Estados Unidos siempre ha deseado que la política mexicana en la materia se adhiera a lo establecido por su vecino al norte del Río Bravo.[5]

En el ámbito interno, México aprobó en los años veinte una legislación que pretendía suprimir la producción, tráfico y venta de narcóticos.[6]

Sin embargo, en los años treinta, la perspectiva del gobierno mexicano no era meramente penalizar el tráfico y el consumo de drogas, de acuerdo con la perspectiva de su contraparte estadounidense, sino que contempló la posibilidad de instaurar un programa mixto de

[3] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 207
[4] Idem, p. 210
[5] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 211
[6] Idem, p. 207

monopolio con fines clínicos de droga, a fin de atender médicamente la dependencia a las drogas.[7]

El rechazo estadounidense a esta política y la presión que ejerció la dependencia gubernamental de ese país, encargada entonces de atender el combate a las drogas, el FBN (Oficina Federal de Narcóticos), a cargo de Henry J. Anslinger, obligaron a la remoción de Leopoldo Salazar Viniegra, funcionario mexicano que encargado de la atención al problema de las drogas.[8]

Según establece Walker, la política coercitiva de Estados Unidos hacia su vecino del sur se apreciaba ya en el hecho de que en esa misma década de los treinta, agentes del Departamento del Tesoro estadounidense recababan información sobre el tráfico de drogas en varios estados de la República mexicana, sin aprobación del gobierno de México.[9]

En los años cuarenta, la política antidrogas de México también reflejó los intereses temporales de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, Castañeda observa:

> "...el cultivo en gran escala de la amapola, y en menor medida el de la mariguana, empezaron en nuestro país durante la Segunda Guerra Mundial a pedido de Washington. Las autoridades norteamericanas solicitaron la asistencia de México debido a la creciente necesidad de morfina y cáñamo, y la imposibilidad material del comercio con Asia."[10]

---

[7] WalkerIII, William O. "La colaboración internacional en la perspectiva histórica." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México, FCE, 1993, p. 345

[8] Walker. "La colaboración...", p. 345. Como medida de presión para evitar la puesta en marcha del modelo monopolio-clínica en México, los Estados Unidos embargaron todas las exportaciones de medicamentos hacia México.

[9] Walker. "La colaboración...", p. 348

[10] Castañeda y Pastor. *Límites a la amistad...*, pp. 303-304. Ver también Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 212. De acuerdo con Castañeda, se consideró que el estado de Sinaloa reunía condiciones climáticas ideales para dicho cultivo. Tras el término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos volvieron a su posición prohibitiva de todo tipo de producción de narcóticos en México; sin embargo, como se puede constatar con la información cotidiana, el estado de Sinaloa continúa siendo, hoy por hoy, una de las áreas geográficas de México donde más se encuentra arraigado el fenómeno de la producción y tráfico de narcóticos. Ver, Castañeda. *Límites...*, p. 304

En 1948, una vez concluida la guerra y con el retorno a la posición prohibitiva de los Estados Unidos, el gobierno mexicano inauguró una campaña de erradicación manual de cosechas, a ser aplicado por el ejército.[11]

De cualquier manera, y a pesar de las mencionadas intromisiones estadounidenses en los asuntos internos de México, motivados por la lucha a las drogas, en los años treinta y cuarenta, es posible observar que el tráfico de narcóticos no constituyó hasta los años sesenta una fuente grave de conflictos entre México y los Estados Unidos.[12]

Según establece Castro, hasta 1960, prácticamente todo el consumo de marihuana de Estados Unidos dependía de la producción de México, que también abastecía a ese país con el 10-15% del mercado de heroína y opio.[13]

De cualquier manera, el problema del consumo de drogas era percibido por las autoridades estadounidenses, hasta ese momento, como un asunto asociado con minorías étnicas y sociales.[14]

Hasta los años sesenta, las autoridades estadounidenses habían favorecido, dentro de sus propias fronteras, un esquema punitivo que castigaba por igual a traficantes y consumidores, pues consideraba que el uso de drogas estaba restringido a sectores social y étnicamente minoritarios.[15]

[11] Ibidem, p. 207
[12] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 212
[13] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 212
[14] Idem, p. 212
[15] Ibidem, p. 211

El cambio en los patrones de consumo: la gestación del conflicto

Sin embargo, a mediados de los años sesenta, el incremento en el consumo de drogas ocurrido en los Estados Unidos se caracterizó por una expansión de clientela, que incluía ahora a un amplio número de jóvenes de clase media y alta.[16]

Consecuentemente, las autoridades estadounidenses recibieron una amplia presión interna para modificar su enfoque respecto al consumo de drogas, de manera que éste dejó de ser concebido como acto delictivo y se enfocó como asunto de salud pública.[17]

En la década de los sesenta, el cambio en la integración del mercado consumidor de narcóticos en Estados Unidos, por las razones ya expuestas, se tradujo en un reforzamiento del combate a la oferta de narcóticos, que sería gravemente penalizada, no así el consumo.[18]

Entre los supuestos principales de la política antidrogas de los Estados Unidos se encuentra la idea de que la reducción de la disponibilidad de drogas ilícitas se traducirá en un alza de precios en el mercado, lo que a su vez constituiría un factor de disuasión para el consumo de drogas.[19]

Consecuentemente, los Estados Unidos han considerado prioritario obtener la cooperación de gobiernos extranjeros a fin de erradicar la producción, interceptar los envíos hacia el país del norte, y detener a los traficantes.[20]

Y como observa Ruiz Cabañas:

[16] Ibidem, p. 211
[17] Idem, p. 211. Ruiz remite a Blanken, Ann J. "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos." En González, Guadalupe y Marta Tienda, comps. *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México, FCE, 1989, pp. 38-40
[18] Ruiz-Cabañas, "La campaña...", p. 211
[19] Toro, María Celia. "Unilateralismo y bilateralismo" en Smith, Peter, H. *El combate a las drogas en América*. México. FCE, México, 1993, pp. 394-395
[20] Toro. "Unilateralismo...", pp. 394-395

> "Aceptada en términos generales por la Europa Occidental y por América Latina, incluyendo México, esta actitud fue relacionada en formas múltiples con el desarrollo exponencial de los mercados globales e ilegales de drogas. Tendió a restringir más aún la venta de drogas ilegales hacia aquellos individuos y organizaciones dispuestos a aceptar altos niveles de riesgo. Inadvertidamente, la nueva política sentó las bases para el desarrollo de las mafias internacionales más grandes y poderosas que el mundo haya visto jamás."[21]

En 1968, durante la campaña presidencial estadounidense, el candidato Richard Nixon retomó dentro de su discurso el combate a las drogas. En 1969, ya como presidente, Nixon puso en marcha una denominada Operación Intercepción, destinada a presionar al gobierno mexicano para que éste prestara una mayor colaboración en el combate al tráfico de drogas.[22]

Esta operación mantuvo prácticamente cerradas la frontera entre Tijuana y San Isidro por tres semanas, durante el otoño de 1969, lo que generó amplias críticas del lado sur de la frontera.[23]

La respuesta del gobierno de México fue incrementar su esfuerzo en la erradicación de cultivos de marihuana y amapola. Sin embargo, en 1972 ocurrió un hecho que habría de dificultar en medida importante la labor de las autoridades mexicanas, en materia de combate a las drogas.

En ese año, el gobierno de Turquía cedió a la presión estadounidense que le instaba a prohibir el cultivo de opio dentro de su propio territorio.[24] Paralelamente, se desarticularon las rutas de transporte que desde Turquía atravesaban Europa con dirección a Estados Unidos.

---

[21] Ruiz Cabañas. "La campaña...", p. 211
[22] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 212
[23] Castañeda y Pastor. *Límites...*, p. 304
[24] Ruiz Cabañas. "La campaña...", p. 212

Como resultado, las fuentes de abastecimiento se asentaron en México, cuya producción de heroína se incrementó de tal manera que entre 1972 y 1975, según estimaciones estadounidenses, pasó de abastecer entre el 10 y 15% al 80% del mercado total de esa droga en los Estados Unidos.[25]

Dado el incremento en las fricciones entre ambos países por el crecimiento exponencial del tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos, el gobierno del presidente Luis Echeverría inauguró la denominada Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas del gobierno mexicano, en 1975.[26]

La Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas

La Campaña Permanente implicaba el uso de tecnología para la ubicación y destrucción de plantíos. El país se dividió en 13 zonas y 344 sectores de vigilancia, se construyeron puestos de avanzada en zonas de cultivo y se establecieron redes de comunicaciones, en lo que habría de denominarse Operación Cóndor.[27]

En la Operación Cóndor cual el gobierno mexicano gastó 35 millones de dólares y destinó 2,500 soldados, 250 agentes de las policías federales y fuerzas diversas de corporaciones policiales de los estados.[28]

Entre finales de los setenta y principios de los ochenta, la Campaña Permanente del gobierno mexicano, por medio de la Operación Cóndor, había obtenido logros suficientes como para merecer incluso elogios por parte de las autoridades estadounidenses:

> "Según datos del gobierno de los Estados Unidos, la oferta de marihuana mexicana en el mercado de Estados Unidos se redujo de 75% en 1976 a

[25] Idem, p. 212
[26] Ibidem, p. 208
[27] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 213
[28] Idem, p. 213

> cerca de 4% en 1981 (de 6 500 a 400 toneladas). La oferta de opio y de heroína llegados de México se redujo de 67% del total de los Estados Unidos en 1976 a 25% en 1980 (de 40 a 17 toneladas). El éxito del programa mexicano de erradicación recibió considerables elogios de funcionarios de los Estados Unidos. Por ejemplo, en el informe de 1980, el National Narcotics Intelligence Consumers Committee (NNICC) declaró que 'en lo tocante a la erradicación, México sigue siendo un punto brillante en un escenario desalentador'."[29]

De cualquier manera, la disminución de la oferta mexicana no implicó una reducción de la disponibilidad de droga en el mercado estadounidense. Esta se incrementó grandemente durante la década de los setenta.[30]

La militarización del combate al narcotráfico

Hacia los años ochenta, diversas voces de todo el espectro político de los Estados Unidos comenzaron a pedir una mayor participación de las fuerzas armadas estadounidenses en el combate al narcotráfico.[31]

De acuerdo con Bagley

> "...los partidarios de una mayor intervención militar pedían, en general, mayores recursos para la intercepción militar en las fronteras estadounidenses y en alta mar, otorgando facultades a los servicios armados de los Estados Unidos para interceptar embarques de drogas y detener contrabandistas de drogas desplegando fuerzas militares de Estados Unidos en países extranjeros para impedir la producción y el procesamiento de droga *in situ*. Su justificación para una mayor participación militar se basaba en la afirmación común de que el tráfico de drogas constituía una amenaza importante para la seguridad nacional de los Estados Unidos: una forma especialmente insidiosa de invasión extranjera que ameritaría nada menos

[29] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 213. Ruiz remite a *The Suplí of Illicit Drugs to the United States from Foreign and Domestic Sources (UIT Near Term Projections)*. Annual Report of the National Narcotics Intelligence Consumers Committee, Washinton, D. C., U. S. Government Printing Office, 1980, p. 91
[30] Ruiz-Cabañas, "La campaña...", p. 213
[31] Bagley. Bruce, M. "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas." En Smith, Peter, H. *El combate alas drogas en América*. México. FCE, 1993, p. 181

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

> que la movilización en gran escala de las fuerzas armadas estadounidenses."[32]

Diversos especialistas estadounidenses rechazaron la idea de militarizar el combate a las drogas, por parte de los Estados Unidos, por diversas consideraciones.

Los secretarios de defensa del gobierno de Reagan, Caspar Weinberger y Frank Carlucci sostuvieron que la intercepción militar no habría de funcionar y que la única manera eficaz de reducir el influjo de droga hacia los Estados Unidos era la reducción interna de la demanda. Señalaron igualmente que ningún esfuerzo militar podría contener por completo o permanentemente el contrabando de droga hacia ese país.[33]

Los mismos funcionarios, junto con varios altos oficiales del Pentágono temieron igualmente que la mayor participación de las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico disminuyera sus capacidades de reacción ante eventuales conflictos tradicionales, en los cuales dichas instituciones tenían su razón de ser.[34]

Asimismo, sostuvieron que los militares no debían participar en la aplicación de leyes civiles. El teniente general Stephen Olmstead, subsecretario de la Defensa para la Política y Aplicación contra la Droga, señaló la posibilidad de que una mayor participación militar en la aplicación de leyes civiles podría socavar las libertades cívicas y los derechos legales, y restar apoyo popular hacia las fuerzas armadas.[35]

[32] Idem, p. 181
[33] Bagley. "Los mitos...", p. 182-183
[34] Bagley, "Los mitos...", p. 182-183
[35] Ibidem, pp. 182-183. Cabe destacarse el hecho de que desde 1878, la *Ley Posee Comitatus* prohíbe específicamente el empleo del ejército estadounidense para ejecutar leyes civiles internas. Tal disposición abarca también a los infantes de marina y a la fuerza aérea, según interpretaron las autoridades de ese país la citada disposición legal, a principios de los años ochenta. Ver Bagley. "Los mitos...", p. 183

Se comentó, finalmente, que los militares podrían quedar expuestos a la corrupción que el trato con narcotraficantes había favorecido en cuerpos castrenses de otros países.[36]

Sin embargo, la presión del Congreso estadounidense sobre el gobierno de Reagan, a favor del aumento de la participación militar en la lucha contra el narcotráfico, se tradujo en que, en abril de 1986, Reagan emitiera una *National Security Decision Directive* (NSDD), donde declaraba al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.[37]

La decisión implicó una pronta expansión de las fuerzas armadas estadounidenses en la intercepción de drogas, en las fronteras de los Estados Unidos y en otros países.[38]

La "Certificación"

También durante el gobierno de Reagan se aprobó la Ley Contra el Abuso de Drogas, que en el ámbito internacional condicionaba la ayuda financiera estadounidense, las votos positivos en instituciones multilaterales de préstamos financieros, y las preferencias comerciales a la cooperación que mantuvieran otros países, ajuicio de las autoridades estadounidenses, en el proceso conocido como "certificación".[39]

Como señala Toro, tal "certificación"

> "...ha sido causa de considerable irritación para los gobiernos y las sociedades de América Latina que no comprenden por qué esfuerzos que, supuestamente se hace en cooperación, deben ser juzgados unilateralmente por el país que, para empezar, creó todo el problema."[40]

[36] Idem, p. 183
[37] Ibidem, p. 184
[38] Idem, p. 184
[39] Toro. "Unilateralismo...,", p. 398
[40] Idem, p. 398

La citada Ley Contra el Abuso de Drogas considera delito el fabricar o distribuir drogas fuera de los estados Unidos, si la intención es exportarlas a territorio de ese país. Tal consideración permite fincar acusaciones federales ante un gran jurado estadounidense, en contra de naciones extranjeras, lo que ha generado diversos conflictos en relación con las jurisdicciones nacionales.[41]

Por supuesto, en el caso de México, la "certificación" siempre ha sido apreciada como un desafío a la soberanía nacional.[42]

En principio, los lineamientos impuestos a la participación extranjera de las fuerzas armadas estadounidenses estipulaban que éstas tenían que ser invitadas por el gobierno anfitrión; que habrían de ser dirigidas por agencias civiles estadounidenses y que su papel se limitaría a brindar apoyo.[43]

A pesar de las limitaciones que se habían pretendido imponer a la participación de las fuerzas armadas de Estados Unidos en el combate a las drogas, el gobierno de George Bush incrementó la participación militar.

El incremento fue tal, que en 1989, Bush autorizó la invasión militar a Panamá, con el argumento oficial de que era interés de seguridad nacional de Estados Unidos deponer al general Manuel Antonio Noriega, por los vínculos con el narcotráfico que le eran atribuidos.[44]

---

[41] Ibidem, p. 398
[42] Walker. "La colaboración...", p. 350
[43] Bagley. "Los mitos...", pp. 184-185
[44] Bagley. "Los mitos...", pp. 193-194. Otras acciones militares promovidas por el gobierno de Bush en otros países, en el marco del combate a las drogas, fueron, por ejemplo, el despliegue de barcos de guerra estadounidenses en las costas colombianas, sin previa autorización del gobierno de ese país; la construcción de bases de artillería en el Valle del Alto Huanga, en Perú; las declaraciones del entonces "zar" antidrogas, William Bennett, de que podrían enviarse tropas estadounidenses a los países andinos; el monitoreo con satélites sobre México, sin informar al gobierno mexicano; y la promoción de la creación de una fuerza armada multinacional para combatir al narcotráfico, en América Latina, encabezada por los Estados Unidos. Ver idem, p. 194

Asimismo, Bush fomentó el incremento de la participación militar en la vigilancia de las fronteras estadounidenses y su presencia en otros países, con el fin de combatir el tráfico de drogas. La administración Bush incrementó también las presiones hacia otros gobiernos para que éstos ampliaran el papel de sus respectivas fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico.[45]

A finales dela década de los ochenta, la ayuda proporcionada a otros países por los Estados Unidos, con el fin de combatir al narcotráfico, era esencialmente militar.[46]

Confrontaciones y desencuentros: la década de los ochenta

A mediados de los años ochenta, las relaciones entre México y Estados Unidos se deterioraron notablemente por la cuestión de las drogas.

En noviembre de 1984, en El Búfalo, Chihuahua, fue descubierta una gran plantación clandestina de marihuana, lo que puso en entredicho la vigilancia de las autoridades mexicanas, quienes fueron públicamente señaladas como corruptas ante la opinión pública estadounidense, por portavoces del gobierno de Ronald Reagan.[47]

A mediados de los ochenta, la DEA estadounidense había iniciado, con la colaboración del gobierno mexicano, la denominada Operación Padrino, que pretendía apresar a traficantes de Guadalajara, Jalisco.

---

[45] Idem, p. 193

[46] Diversas acciones de la Estrategia Andina del gobierno de Bush, anunciada en septiembre de 1989 confirman loa anterior. Por ejemplo, del paquete de ayuda de emergencia de 65 millones de dólares, otorgado por el gobierno estadounidense a Colombia, la mayor parte fue entregada en especie, constituida por armas militares clásicas, aún cuando el gobierno del presidente de Colombia, Virgilio Barco, había solicitado equipo policiaco, aparatos electrónicos para recabar información y ayuda técnica para fortalecer el sistema judicial colombiano. En 1990, el paquete de ayuda por 261 millones de dólares solicitado por el gobierno de Bus al Congreso estadounidense, para ayudar a Perú, Colombia y Bolivia, destinaba los fondos de manera casi exclusiva a actividades militares, a pesar de que los gobiernos de esos países solicitaron apoyo para el desarrollo económico e incentivos comerciales. Ver Bagley. "Los mitos...", pp. 194-195

183[47] Castañeda y Pastor. *Límites...*", p. 306. También Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 214

El 7 de febrero de 1985, el agente especial de la DEA, Enrique Camarena Salazar fue secuestrado, torturado y ejecutado en Guadalajara, junto con el piloto mexicano Alfredo Zavala, por sicarios del capo Rafael Caro Quintero. La DEA y diversas autoridades estadounidenses acusaron de complicidad a diversas autoridades mexicanas.[48]

Como señala Toro,

> "Enviar agentes de la DEA al extranjero para promover el desarrollo de agencias similares en otros países y recabar información relacionada con drogas ha estado en el meollo mismo de la estrategia internacional estadounidense. Y sin embargo, la presencia de la DEA en territorio mexicano siempre ha causado conflictos. En México han habido agentes antidrogas al menos desde los treinta, con o sin autorización del gobierno mexicano. De cuando en cuando, la DEA ha atravesado la frontera mexicana, en persecución de delincuentes. Y cada vez que el gobierno mexicano ha tratado de formalizar acuerdos con los Estados Unidos con respecto a la presencia de agentes en tierra mexicana, habitualmente lo ha hecho respondiendo a actividades ya comenzadas."[49]

Pastor muestra que el *New York Times* criticó a las autoridades mexicanas por lo que consideró negligencia en la búsqueda de los ejecutores. El mismo autor comenta que el propio secretario de Estado, George Schultz, generalmente moderado, señaló que se habían rebasado los límites de tolerancia de los Estados Unidos.[50]

[48] Castañeda y Pastor. *Límites...*, p. 333. También Cabildo, Miguel. "Caracterizado como represor, a Bartlett se le acusa de ligar a Gobernación con el narco." En *Proceso*. No. 814-02, 8 de junio de 1992.
[49] Toro. "Unilateralismo...", p. 406. Como consecuencia de lo anterior, la misma autora señala que la política mexicana de control de drogas siempre ha tenido entre sus temas prioritarios la contención de las actividades de los agentes antinarcóticos de Estados Unidos, en territorio mexicano. Ver idem, p. 399
[50] Castañeda y Pastor. *Límites...*, p. 333. Pastor remite a "The Screams at the Border", *New York Times*. 22 de febrero de 1985, p. editorial. Las declaraciones de Schultz se encuentran en McMAnus, Doyle. "Mexican Calls Talks with U.S. 'Constructive'." *Los Angeles Times*. 12 de marzo de 1985.

Existían evidencias de la complicidad de algunos policías mexicanos. Por ejemplo, el propio Rafael Caro Quintero logró fugarse a Costa Rica con el amparo de una credencial que lo identificaba como agente de la Dirección Federal de Seguridad mexicana.[51]

En febrero de 1986, el Congreso estadounidense llevó a cabo sesiones de discusión sobre la Ley General de Drogas (*Ómnibus Drug Bill*). Las autoridades de ese país obtuvieron una grabación sobre la tortura de Camarena, e identificaron a un policía mexicano como el hombre que la supervisaba.[52]

En mayo de ese mismo año, el senador estadounidense Jesse Helms realizó diversas audiencias sobre el caso Camarena. De acuerdo con Pastor, el juicio emitido por Helms fue que

> "...el origen del problema de las drogas era el mismo que el de todos los demás problemas de México: 'Un gobierno dominado por la corrupción y el fraude'."[53]

El caso Camarena agrió notablemente las relaciones entre ambos países. Sus implicaciones rebasaron incluso los umbrales del sexenio del presidente De la Madrid.

El 9 de agosto de 1989, Rubén Zuno Arce, cuñado del ex presidente Luis Echeverría, fue aprehendido en San Antonio Texas por agentes de la DEA, bajo la sospecha de estar involucrado en el asesinato, en 1985, de Enrique Camarena.[54] Algunos años más tarde, las autoridades estadounidenses condenarían a Zuno por el caso Camarena.[55]

---

[51] Cabildo, Miguel. "Caracterizado como represor..." en *Proceso*. La credencial aparecía firmada por el propio titular de la DFS, José Antonio Zorrilla Pérez, y fue emitida con el nombre de Pedro Sánchez Hernández, pero mostraba la foto de Caro Quintero. La venta ilícita de tal identificación fue atribuida al entonces director "B" de la DFS, capitán Ezequiel Vera.

[52] Castañeda y Pastor. *Límites*..., p. 333. El texto corresponde a Pastor.

[53] Idem, p. 333

[54] Zambrano, Guillermo. "Sigue detenido Rubén Zuno en EU, como testigo del asesinato de Camarena" en *Proceso*. No. 668- 12 21 de agosto de 1989.

[55] El 24 de marzo de 1993, El juez federal Edward Rafeedie, condenó a Zuno Arce a dos cadenas perpetuas y 20 años no acumulativos En diciembre de 1992, Zuno había sido encontrado culpable en un tribunal de Los

El 2 de abril de 1990, el médico mexicano Humberto Alvarez Machain fue secuestrado de suelo mexicano y trasladado a territorio estadounidense para ser juzgado por su presunta participación en el caso Camarena.[56]

La acción francamente violatoria de la soberanía nacional generó amplias protestas en diversos sectores de México.

En 1990, la cadena televisiva estadounidense transmitió una miniserie denominada *Drug Wars* (La Guerra contra las Drogas), donde se hacía referencia al asesinato de Camarena.

La miniserie, de seis horas de duración mostraba una versión notablemente desfavorable para México, mostrando a sus autoridades como totalmente corruptas. Más aún, al término de la transmisión, el comentarista Tom Brokaw realizó una entrevista de 30 minutos, con diversas figuras relacionadas con la lucha anti narcóticos, donde nuevamente, la cooperación de México era puesta en entredicho.[57]

Brokaw comparaba incluso la corrupción mexicana con la que, según los estadounidenses, había prevalecido en Panamá, y que había conducido a que en 1989, las fuerzas armadas de Estados Unidos invadieran a aquella nación centroamericana para deponer al general Manuel Antonio Noriega, acusado de colaborar con los narcotraficantes.[58]

Angeles de "conspirar para secuestrar a un agente federal, de secuestrar a un agente federal, de conspirar para cometer crímenes violentos y de cometer crímenes violentos". Ver Johnston, Beatriz. "Tras de la sentencia a Zuno, buscarán extradiciones o secuestros. Nuevo objetivo de la DEA: 10 fugitivos y Bartlett, Arévalo y Alvarez del Castillo." En *Proceso*. No. 856- 14 29 de marzo de 1993.

[56] Aguirre, Alberto y Beatriz Johnston. "Machain relata su secuestro; su abogado impugna que se le juzgue junto con Zuno." En *Proceso*. No. 816- 06 22 de junio de 1992.

[57] Beltran Del Rio, Pascal. "Contratacan el gobierno y la prensa mexicanos; se dice que Camarena era narco y que tal vez esta vivo." En *Proceso*. No. 689- 02 15 de enero de 1990.

[58] Sobre la comparación entre México y Panamá, ver idem. Sobre la invasión de Estados Unidos a Panamá, en diciembre de 1989, ver Bagley, Bruce M. "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México, FCE, 1993, p. 193

La irritación que tal programa causó en México dio paso inclusive a que el gobierno mexicano emitiera una protesta formal, por medio de su embajador en los Estados Unidos, Gustavo Petricioli, quien acusó a la cadena NBC de mentir a la opinión pública estadounidense sobre la política antinarcóticos del gobierno de México.[59]

Petricioli responsabilizó a la NBC de mentir a la opinión pública estadounidense sobre la política mexicana antinarcóticos, y observó:

> "El lamentable asesinato de Alfredo Zavala y Enrique Camarena fue la acción criminal de traficantes de droga cuyos intereses estaban siendo seriamente afectados. Esta acción fue un acto agresivo del crimen organizado, no atribuible, de modo alguno, al gobierno mexicano. El caso debe, por tanto, ser visto como un problema compartido por los dos países, y causado por un enemigo común. En lugar de ser fuente de malos entendidos, debería llevar a una cooperación aún mayor en la lucha contra el narcotráfico."[60]

Por otra parte, en 1990, los juicios a Zuno Arce y Alvarez Macháin dieron paso a declaraciones de testigos y de policías estadounidenses que inculpaban en el caso Camarena a altos funcionarios del gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

Así, por ejemplo, el investigador de la DEA Héctor Berellez declaró a un corresponsal de la revista mexicana *Proceso*, que su objetivo era

> "...encontrar evidencias contra los verdaderos autores, los peces grandes que encubrieron la muerte de Camarena, entre ellos Manuel Bartlett y Arévalo Gardoqui."[61]

En los juicios de Zuno Arce y Alvarez Machain, dos testigos presentados ante la Corte por el fiscal John Carlton, llegaron incluso a asegurar que los titulares de Gobernación, Defensa Nacional y de la Procuraduría General de la República, Manuel Bartlett, Juan Arévalo

[59] Idem.
[60] Citado en ibidem.
[61] Cabildo. "Caracterizado...", en *Proceso*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gardoqui y Enrique Alvarez del Castillo, respectivamente, se encontraban presentes en la casa donde fue ejecutado Camarena, el mismo día en que ocurrieron los hechos.[62]

El 15 de junio de 1992, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, determinó, por seis votos contra tres, que ese país estaba facultado para secuestrar, en otros países, a ciudadanos extranjeros acusados por la comisión de ilícitos contra Estados Unidos.[63]

Tal decisión generó naturalmente diversas muestras de inconformidad en México.[64]

Dadas las protestas generadas al sur del Río Bravo, por el fallo de la Suprema Corte de Justicia estadounidense, la Casa Blanca procuró tomar distancia de la decisión y señaló que no había modificado su política de "respeto al derecho internacional, a la integridad territorial y a la igualdad soberana de los Estados".

El 15 de junio de 1992, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su boletín No. 1122, había especificado que

[62] Los testigos fueron Jorge Godoy López y René López Romero, quienes estaban a las órdenes de los narcotraficantes en el momento en que sucedieron los hechos. López Romero había sido agente de la Policía Judicial de Jalisco y en 1985 era guardaespaldas del narcotraficante Ernesto Fonseca Carrillo. Ver Albarrán De Alba, Gerardo, y Beatriz Johnston. "Un estadunidense en el secuestro de Camarena; Alvarez Machain podría quedar libre." En *Proceso*. No. 841- 01 14 de diciembre de 1992.

[63] Luna, Lucia. "En el caso Alvarez Machain, la cancillería protesta y la Procuraduría guarda silencio. Energia efímera: el gobierno suspendió lás actividades de la DEA durante24 horas" en Proceso. No. 816- 03 22 de junio de 1992.

[64] La cancillería mexicana calificó de "inválida e inaceptable" la decisión de la Suprema Corte de Justicia estadounidense, condenó como "criminal" el secuestro de Alvarez Machain, y anunció la decisión de revisar el Tratado de Extradición suscrito por ambos países. Asimismo, dispuso la suspensión de las actividades de los agentes de la DEA comisionados en México, hasta determinar nuevos criterios de cooperación. Miguel Angel González Félix, entonces coordinador general de Derechos Humanos y Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, señaló que había que tomar "medidas adicionales", porque el fallo de la Suprema Corte estadounidense había creado un desequilibrio en el marco jurídico de las relaciones entre ambos países. Esto obligará, dijo, a revisar punto por punto y ley por ley, porque México debe garantizar la aplicación de sus leyes, salvaguardar su soberanía y, sobre todo, "no puede aceptar en ningún caso el principio de extraterritorialidad". Ver Luna, Lucia. "En el caso Alvarez Machain...", en *Proceso*.
En las Cámaras de Senadores y Diputados de México, todos los partidos se unieron para emitir una condena unánime a la "flagrante violación al Tratado de Extradición, el secuestro en territorio nacional de cualquier persona y todo acto atentatorio de la soberanía nacional".

> "...los agentes de la DEA comisionados en México no podrán desempeñar, a partir de esta fecha, las actividades que les fueron autorizadas, hasta que se determinen los nuevos criterios de cooperación que permitan garantizar el respeto a nuestro orden jurídico y la completa salvaguardia de la soberanía nacional."[65]

Al día siguiente, el 16 de junio de 1992, el Embajador estadounidense, John Dimitri Negroponte dio a conocer un comunicado oficial del Departamento de Estado, que expresaba su confianza

> "...en que podremos satisfacer plenamente la sensibilidad de México con respecto a la futura cooperación entre ambos países en el campo de la observancia de la ley. Tenemos...el más alto respeto por la soberanía de México y la intención de trabajar cuidadosamente con el gobierno mexicano para aquietar cualquier preocupación o percepción en el sentido opuesto."[66]

Ese mismo día 16 de junio, por la noche, en el boletín No. 1126, la SRE anunció su decisión de

> "...permitir que se reanude la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico". Esto, se aclaró, era con el afán de "no dar pauta a una señal equívoca a quienes se dedican a esta actividad."[67]

Como observa Toro, para México y otros países latinoamericanos, la posibilidad de que los Estados Unidos consideraran viable que sus agentes viajasen al extranjero a perseguir traficantes, para llevarlos ante juzgados estadounidenses, representaba una amenaza tanto o más grave que la que implicaba el propio tráfico de narcóticos: implicaba la pérdida del dominio del Estado.[68]

---

[65] Citado en Luna, Lucia. "En el caso Alvarez Machain...", en *Proceso*.
[66] Citado en idem.
[67] Ibidem.
[68] Toro. "Unilateralismo...", p. 399

De acuerdo con diversos especialistas, diversos factores confluyeron para que la vigilancia de México, en su lucha interna contra el tráfico de drogas, se relajara a mediados de los ochenta, que de alguna manera favoreció todos los hechos enunciados hasta aquí.

Ruiz-Cabañas señala como factores las condiciones climáticas que en 1974 produjeron extraordinarias cosechas de narcóticos; corrupción burocrática a finales del sexenio 1976-1982; la crisis económica aguda que favoreció que muchos campesinos aceptaran el cultivo de drogas.[69]

El mismo autor menciona también el descuido de Estados Unidos, dados los buenos antecedentes de la Campaña Permanente entre 1975 y 1984; y finalmente, cambios en las rutas usadas por los narcotraficantes internacionales, que implicaron el surgimiento de relaciones entre contrabandistas mexicanos y colombianos.[70]

Por su parte, Pastor atribuye el relajamiento del combate al narcotráfico sucedido a mediados de los ochenta, a la escasez de recursos gubernamentales motivado por la deuda y al desorden periódico que experimentaba el régimen en momentos de transmisión sexenal del cargo presidencial.[71]

Pastor observa que el gobierno del presidente Miguel de la Madrid intentó llevar a cabo una reorganización de las fuerzas policiales, que inició por reducir su número. Consecuentemente, los recursos efectivos del gobierno, tanto financieros como humanos, disminuyeron justamente en el periodo en que los traficantes internacionales comenzaban a establecer vías de tránsito a lo largo del país.[72]

[69] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 214
[70] Idem, p. 214
[71] Castañeda y Pastor. *Límites...*, p332-333
[72] Ibidem, pp. 332-333

Según Ruiz-Cabañas, los militares mexicanos consideran que México ha ocupado una posición estratégica en el fenómeno del narcotráfico, debido a su ubicación geográfica junto al mercado de consumo de drogas más grande del mundo; a la existencia de redes de tráfico internacional que se extienden desde Sudamérica hacia Estados Unidos; y a las precarias condiciones económicas y sociales de diversos grupos de población.[73]

De acuerdo con el mismo autor, la cooperación de las autoridades mexicanas en materia de lucha internacional contra el tráfico de drogas ha obedecido principalmente a la preocupación por el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por México, dentro de lo cual ejerce particular influencia la necesidad de mantener relaciones favorables con los Estados Unidos.[74]

Otra razón fundamental que observa Ruiz-Cabañas es la preocupación interna de que el incremento de poder e influencia de determinados grupos de narcotraficantes en diversas zonas del territorio amenazara la seguridad nacional; y el problema de salud pública que comenzaba a generarse por el incremento en el consumo interno de drogas, durante la década de los noventa.[75]

Estados Unidos considera a México como país estratégico para reducir la oferta de drogas. En la década de los setenta y ochenta, México recibió comparativamente con otros países, la mayor parte de recursos económicos en apoyo a sus esfuerzos de combate al narcotráfico, provenientes del Departamento de Estado Estadounidense.[76]

[73] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 218. De acuerdo con el mismo autor, los principales esfuerzos del ejército mexicano se han orientado a evitar que los campesinos sean persuadidos o presionados para cultivar drogas ilícitas; impedir el procesamiento de la materia prima; contener el tráfico de narcóticos y detener y desmembrar a las organizaciones de contrabandistas. Ver Idem, p. 218

[74] Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 208

[75] Ibidem, p. 208. A principios de los años noventa, en América Latina no constituía aún un problema apremiante. Ver Toro. "Unilateralismo...", en Smith, Peter H. *El combate...*, p. 400

[76] Toro. "Unilateralismo...", p. 393

Paralelamente, en los primeros años de la década de los noventa, en territorio mexicano se estableció el mayor número de agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA).[77]

No obstante, como observa Walker,

> "...desde 1969...los funcionarios estadounidenses han supuesto que el control de drogas no ha sido una política prioritaria para México. La Campaña Permanente a mediados e los setenta fue simplemente la excepción que confirma la regla."[78]

Es un hecho que México ha sido la principal fuente productiva de marihuana, y de buena parte de la heroína que se consume en el mercado estadounidense. Es cierto también que desde los ochenta ha constituido un importante territorio de tránsito para el abasto de cocaína sudamericana.

Sin embargo, México es también el país latinoamericano que ha dedicado los mayores recursos al combate a las drogas y ha obtenido los mayores logros cuantitativos en la incautación de narcóticos.[79]

Enfoques contrapuestos: el diálogo de sordos

Hasta mediados de los noventa, la política adoptada por Estados Unidos y México, en materia de combate a las drogas, aunque nominalmente bilateral, mostraba generalmente esfuerzos poco integrados.

Así, por ejemplo, como sostiene Walker:

> "...achacar el problema de la droga en los estados Unidos a fuentes externas ha sido, por tradición, lo políticamente bien recibido. Y sin embargo, la

[77] Idem, p. 393
[78] Walker. "La colaboración...", en Smith, Peter H. *El combate...*, p. 349
[79] Toro. "Unilateralismo...", p. 393

> política exterior derivada de tan dudosa idea sugiere que en ocasiones los Estados Unidos han puesto en peligro la soberanía de otras naciones para no tener que hacer frente a la irritante cuestión de su demanda interna de drogas."[80]

Consecuentemente, la actitud de los Estados Unidos hacia México hasta 1996-1997 se ha debido parcialmente a la conveniencia política interna de mostrar el asunto de las drogas como dependiente de factores exógenos.[81]

Cabe destacar incluso que, generalmente, las autoridades estadounidenses han sostenido que el control del narcotráfico en su país se encuentra en manos de células de carteles extranjeros dirigidas desde el exterior de su propio territorio.[82]

Estados Unidos ha presionado generalmente a México para que éste conciba al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional; en consecuencia le ha incitado a emplear en el combate a las drogas, sus fuerzas armadas y demás recursos de defensa.

---

[80] Walker. "La colaboración...", p. 352

[81] Walker. "La colaboración...", p. 349

82 Ver entrevista con Donnie Marshall, titular de la DEA en "Preocupa a EU cártel de los Amèscua", en *Reforma*, 21 de abril de 2001. Ver Comunicado de Prensa de la Embajada de Estados Unidos en México. "Cárteles operan desde otros países: Davidow. Muy difícil que haya cárteles en EUA. México entre los países donde los narcotraficantes tienen 'cuarteles generales'. Mayor colaboración México-EUA contra narcotráfico." 24 de febrero de 2001. www.usembassy-mexico.gov/sp000224drugs.html Un reportero preguntó al embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, sobre las acciones del gobierno estadounidense para detener al narcotráfico en el interior de su propio territorio. La respuesta del embajador Davidow fue: "...tenemos casi un millón de personas encarceladas y la gran mayoría de ellas están encarceladas por crímenes relacionados con el narcotráfico...un gran número de peces gordos norteamericanos...ya son miembros de nuestra población encarcelada...Pero el hecho fundamental que hay que reconocer es que los dueños, los gerentes más importantes en el mundo hoy en día del flujo del narcotráfico son mexicanos, colombianos, dominicanos y rusos....es muy difícil tener las sedes de los cárteles del narcotráfico en los Estados Unidos, porque hemos mejorado tanto nuestros esfuerzos y tenemos el equipamiento, las herramientas en cuanto a nuestro sistema de justicia que de la misma manera en que hemos destrozado, hemos destruido la mayor parte de la mafia, hemos destruido los cárteles que existen en los Estados Unidos...El Hecho general es que las sedes del mundo del narcotráfico ya están en México. Y eso es la verdad. Como la sede, el cuartel general de la mafia estaba en Sicilia, ya el cuartel general de los narcotraficantes está en otros países y México es uno de ellos. Y por eso estamos colaborando con el gobierno de México. Y hemos visto infinidad de colaboración cada año más grande en la lucha común."

No obstante, los propios estadounidenses insisten en concebir dentro de sus propias fronteras como un problema de salud pública, y parten de la lógica general de que la disminución la oferta externa de narcóticos habrá de disminuir su demanda interna.[83]

La Campaña Permanente de México contra las drogas se encontraba pues inmersa en condiciones internacionales que inherentemente favorecían su fracaso, hecho que se evidenció particularmente durante la segunda mitad de los ochenta y primera de los noventa:

> "La experiencia histórica ha mostrado que cuando se reduce considerablemente una fuente de narcóticos sin reducciones paralelas de la demanda, otras fuentes llenarán el hueco; y tarde o temprano la fuente original resurgirá. Por ello, la principal causa del deterioro de la campaña fue que la demanda estadounidense de drogas ilegales no sólo no declinó sino que en realidad aumentó considerablemente."[84]

Como señala Ruiz-Cabañas, la idea que dio vida a la Campaña Permanente de lucha contra las drogas del gobierno mexicano implicaba la continuación de los esfuerzos hasta que el problema fuera solucionado, pero, desde luego, no podía extenderse a perpetuidad sin perder eficacia.[85]

La propia lógica de operación del combate al narcotráfico, impulsada por el gobierno de México hasta mediados de los noventa muestra que éste no apostaba a una necesidad perpetua luchar contra el tráfico de drogas.

Así, por ejemplo, la lucha antinarcóticos se enfocó geográficamente, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, y en parte de la administración de Ernesto Zedillo,

[83] Conferencia impartida por Bruce Bagley en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México el 10 de octubre de 2000.
[84] *Ruiz-Cabañas. "La campaña...", p. 214. Sobre la manera en que afectan a México las modificaciones en el* flujo internacional de drogas, Toro muestra cómo México se convirtió en importante ruta de tránsito de la cocaína, cuando la ley fue aplicada con mayor rigor en Colombia y en el estado estadounidense de Florida. Ver Toro. "Unilateralismo...", p. 402
[85] Idem, p. 214

a los estados del norte y occidente del país, es decir, a evitar que la droga llegara a territorio de los Estados Unidos.

Ya a principios de los noventa, algunos especialistas mexicanos habían señalado el peligro de enfocar sustancialmente la política antidrogas a evitar que éstas alcanzaran suelo estadounidense. Por ejemplo, Toro había señalado:

> "Los esfuerzos de intercepción por reducir el contrabando de drogas a los Estados Unidos, o campañas de más intensas de erradicación y confiscación por el gobierno mexicano podrían obligar a los traficantes de drogas a mantener unos grandes inventarios hasta que pase la 'tormenta' o hasta que encuentren maneras nuevas y más seguras de fabricar y transportar su mercancía. Mientras tanto, vender parte de sus drogas a precio de descuento en el mercado interno sería una opción perfectamente razonable. Por ello, la actual política podría tener un efecto contraproducente sobre la salud pública en México."[86]

No fue sino hasta junio de 1998, cuando era evidente que el consumo interno de drogas en México se estaba incrementando claramente, que la PGR emprendió una denominada "Operación de Sellamiento", que pretendía

> "...impedir que por nuestro territorio, fuera este también por vía aérea, marítima o terrestre, tuviéramos trasiego de droga que proviniera de otros países..."[87]

Con esta operación, las autoridades mexicanas enfocaron los esfuerzos no solamente a impedir que la droga llegara a territorio estadounidense, sino que circulara por el propio y se consumiera por los nacionales.

[86] Toro. "Unilateralismo...", p. 400

[87] Conferencia de prensa de Mariano Herrán Salvatti, Fiscal Especial para la Atención de Delitos Contra la Salud. 29 de julio de 1999. Ver http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms99/290799mh.htm

Por otra parte, hacia mediados de los noventa se hizo evidente el hecho de que los esfuerzos realizados al sur del Río Bravo en el combate al narcotráfico no repercutían en los precios de la droga en las calles de Estados Unidos.

Como observa Toro:

> "En realidad, no hay mucha razón para creer que los gobiernos latinoamericanos puedan afectar el precio de las drogas en el mercado de los Estados Unidos y así, disuadir a los consumidores estadounidenses de adquirirlas...las estrategias del control de drogas fuera de los Estados Unidos nunca lograrán aumentar considerablemente el precio de las drogas para los consumidores estadounidenses, porque los precios de exportación representan menos del 5% del precio final en las calles de los Estados Unidos."[88]

En sí misma, parece errónea la premisa de que el aumento del costo de las drogas en el mercado local de Estados Unidos habría de desincentivar la demanda. Así, por ejemplo, en 1985, un aumento de 100% en el precio de menudeo, habría fijado el costo del carrujo de marihuana en 50 centavos, precio que evidentemente no es capaz de desincentivar el consumo en modo alguno.[89]

Paralelamente, como establece la misma autora, con estimaciones para principios de los noventa:

> "...una campaña eficaz de erradicación en México sólo sería capaz de destruir el 40% de la producción anual de la nación; al mismo tiempo, sólo se necesita 15% de la producción total de marihuana de México para satisfacer 35% del consumo anual estadounidense de esta droga."[90]

[88] Toro. "Unilateralismo...", p. 395 La autora remite a Reuter, Peter. "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control" en *Public Interest*. Primavera, 1985, pp. 79-95
[89] Toro. "Unilateralismo...", p. 397
[90] Idem, p. 396

Por lo que se refiere a la cocaína, a principios de los noventa, se hizo claro el hecho de que los esfuerzos de México en la incautación de la droga tampoco repercutieron en el precio al menudeo en los estados Unidos.

Así, por ejemplo, el gobierno mexicano incautó alrededor de un tercio de tonelada de cocaína entre 1982 y 1983; en 1988, decomisó 13 toneladas y casi noventa toneladas fueron confiscadas en 1990. No obstante el creciente decomiso, los precios de la cocaína al menudeo se redujeron en los Estados Unidos, durante la década de los ochenta.[91]

Desde mediados de los ochenta, otro factor de preocupación se sumó a los ya existentes, respecto al tráfico de drogas internacional. La enorme demanda de drogas, aunada a la prohibición legal ha hecho del narcotráfico un negocio muy lucrativo. Un efecto de lo anterior ha sido la generación de organizaciones delictivas internacionales que cuentan con recursos y poder sin precedentes.[92]

Los propios Estados Unidos han observado con preocupación que el poderío de tales organizaciones llega incluso a disputar con el propio de algunos gobiernos de países latinoamericanos. Según señala Toro,

> "En 1986, las autoridades y la opinión pública de los Estados Unidos estuvieron dispuestas a enviar tropas a Bolivia (por medio de la Operación Alto Horno), no tanto para reducir el consumo de cocaína cuanto para destruir los laboratorios y recursos de los traficantes, que habían adquirido mayores capacidades de combate que el gobierno boliviano. Algo similar ha ocurrido en Colombia: se canalizaron fondos para proteger a las autoridades colombianas contra el desafío de los traficantes de drogas en Medellín...Asimismo, aunque menos dramáticamente, la preocupación de los Estados Unidos en 1985 acerca de que Mésico se convirtiera en un nuevo punto de tránsito para la cocaína, se centró –como lo mostró el caso Camarena- en la aparente impunidad de los traficantes y la supuesta colusión

[91] Toro. "Unilateralismo...", p. 397. La autora remite a Reuter, Peter. "Can the Borders be Sealed?" en *Public Interest*. No. 92, verano de 1988, p. 56
[92] Toro. "Unilateralismo...", p. 395

> con autoridades mexicanas, y no en la cuestión de la disponibilidad en el mercado."[93]

A principios de los noventa, algunos analistas estadounidenses comenzaron a señalar la necesidad de modificar la estrategia de ese país en materia de la lucha internacional contra las drogas.

Por ejemplo, Bagley consideró que el enfoque de establecer solamente relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los diversos países involucrados en el tema era inadecuado porque generaba resentimientos nacionalistas contra Estados Unidos; se encontraba limitado por la disponibilidad de recursos de ayuda en ese país.[94]

El enfoque de sostener solamente relaciones bilaterales dificultaba la participación de otros países fuera del hemisferio, que cuentan con recursos y experiencias para colaborar en la lucha antinarcóticos; y finalmente, ponía en riesgo al personal estadounidense, quienes

> "...constituyen los primeros blancos de los narcoterroristas y los revolucionarios izquierdistas."[95]

Cabe destacar que, desde la perspectiva de otros analistas al sur del Río Bravo, las relaciones bilaterales a las que hacía referencia Bagley constituían en realidad políticas unilaterales, planeadas y efectuadas por un solo gobierno, con un limitado margen de acuerdo con él país receptor de las mismas.[96]

Así, por ejemplo, en las acciones bilaterales entre México y Estados Unidos se suelen traducir en la realización de actividades, por parte de funcionarios de ambos países, pero restringidas generalmente a su realización en suelo mexicano.[97]

---

[93] Toro. "Unilateralismo...", pp. 398-399
[94] Bagley. "Los mitos...", pp. 202-203
[95] Idem, pp. 202-203
[96] Toro. "Unilateralismo...", p. 394
[97] Toro. "Unilateralismo...", p. 407

De cualquier manera, diversas voces en Estados Unidos señalaron la necesidad de dar paso a un enfoque multilateral en el combate internacional contra las drogas.

Bagley consideró que la continuación de una política exterior antidrogas de Estados Unidos, basada meramente en un enfoque militar sería no solamente ineficaz, sino que podría poner en riesgo la estabilidad de los gobiernos democráticos del hemisferio.[98]

No obstante, a principios de los noventa, el enfoque multilateral al que los analistas estadounidenses hacían referencia continuaba expresando un punto de vista que atendía fundamentalmente a la idea de que Estados Unidos asignara y supervisara el cumplimiento de responsabilidades, por parte de otros países, en un problema motivado por la amplia demanda de drogas ilícitas de ese país norteamericano:

> "La guía de los Estados Unidos al lanzar y coordinar la ayuda internacional para los países andinos será crítica, pero los programas e iniciativas puramente bilaterales o subregionales deben abrir paso a esfuerzos multilaterales que puedan aprovechar al máximo los recursos, distribuir más equitativamente las responsabilidades de ayuda internacional y promover una mejor coordinación y una mayor cooperación hemisférica y extra hemisférica en la guerra contra el tráfico internacional de drogas."[99]

Consecuentemente, a principios de los noventa, las llamadas a la cooperación multilateral sostenían parcialmente los enfoques estadounidenses que despertaban desconfianza en los países al sur de sus fronteras.

Hacia un nuevo esquema de cooperación

En el caso de México, las perspectivas de cooperación comenzaron a cambiar en durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

[98] Bagley. "Los mitos...", pp. 205-206
[99] Bagley. "Los mitos...", p. 203

En este sexenio, el gobierno mexicano modificó lineamientos tradicionales en su política exterior, como los principios soberanistas que generalmente habían guiado sus acciones en tal materia, a favor de la denominada teoría de la interdependencia y la estrategia de la no contaminación de los temas en las negociaciones con los Estados Unidos.[100]

Paralelamente, durante el gobierno de Salinas, el gobierno consideró, con independencia de las perspectivas y presiones estadounidenses, que la evolución del narcotráfico contenía ya rasgos que amenazaban al Estado mexicano.

Se reconoció la tendencia de los narcotraficantes a generarse una base de apoyo social, al actuar como benefactores de segmentos de la población empobrecidos, particularmente de campesinos; se consideró, consecuentemente, que las regiones geográficas donde se asentaban las principales organizaciones del narcotráfico podrían, de continuar esta tendencia, sustraerse del control territorial del Estado.[101]

[100] Piñeyro, José Luis. "La seguridad nacional con Salinas de Gortari" en *Foro Internacional*. México. Vol. XXXIV, Octubre-Diciembre, 1994, Núm. 4, p. 761. De acuerdo con el mismo autor, la teoría de la interdependencia compleja surgió en los años setenta, en el contexto internacional de un relativo declive del poder de los estados Unidos, el fortalecimiento de Alemania y Japón y la distensión la relación Este-Oeste. Otros acontecimientos que influyeron en el surgimiento de tal teoría fueron la irrupción de los países tercermundistas productores de petróleo, como factor de influencia mundial, así como la conciencia del límite alcanzado para los esquemas tradicionales de conflicto bélico, ante la proliferación de armas nucleares. La citada teoría establece que las acciones financieras, comerciales o militares que decida emprender un país posee repercusiones múltiples y posiblemente contrarias a los objetivos inicialmente planteados. De este modo, por ejemplo, la intervención militar de las potencias en guerras civiles del Tercer Mundo, lejos de zanjar el conflicto, tienden a prolongarlo; el embargo comercial hacia un país repercute negativamente en otros, etc. Finalmente, se sostenía que otros actores habían irrumpido en el contexto internacional: las empresas de capital mundial y organismos de carácter supranacional. Ver idem, pp. 761-762 Por lo que se refiere a la estrategia de no contaminación de temas, ésta supone que, para mantener la fluidez de las relaciones entre los países, éstos deben tratar cada tema por separado, sin permitir que los eventuales obstáculos en un punto determinado obstruya por igual aspectos de la relación que no estén estrictamente vinculados con el mismo, de manera que no se perjudique el esquema general de cooperación. Ver ibidem, p. 764

[101] Idem, p. 760

Se observó también que el poderío de armas de los grupos de narcotraficantes y la conformación de grupos paramilitares había alcanzado un punto que eventualmente les permitiría competir con las fuerzas armadas nacionales en el control del territorio.[102]

Se consideró que el lavado de dinero era potencialmente desestabilizador de la economía, pues si bien podía reactivarla, también podía desestabilizarla por efectos de una acción de poder de los cárteles de la droga.[103]

Finalmente, el incremento en los índices de consumo de drogas interno señaló el riesgo de que la drogadicción se constituyera crecientemente como problema de salud pública grave.[104]

El hecho de que el gobierno mexicano considerara de manera efectiva que el narcotráfico constituía una amenaza a la seguridad nacional; la modificación de la estrategia de México en materia de política exterior, junto con las conclusiones estadounidenses sobre la necesidad de modificar la política antidrogas de los Estados Unidos, sentaron las bases para una nueva lógica de cooperación entre ambos países.

A mediados del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, cuyo gobierno refrendó las apreciaciones de su antecesor sobre el narcotráfico,[105] ésta nueva lógica cobró forma, en principio, con la creación de un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN), en marzo de 1996.[106]

---

[102] Ibidem, p. 760
[103] Piñeyro. "La seguridad nacional con Salinas.", p. 760
[104] Ibidem.
[105] El documento de la PGR *La lucha de México contra el narcotráfico* expone, como razones por las cuales se combate al tráfico de drogas, argumentos que coinciden con los arriba expuestos y atribuidos al gobierno de Salinas. Ver Procuraduría General de la República. *La lucha de México contra el narcotráfico. (Reducción de la Oferta)*. México. Diciembre de 1998, pp. 98-99. www.pgr.gob.mx
[106] Procuraduría General de la República. *La lucha de México...*, p. 79

En el GCAN participan los principales responsables de las políticas antidrogas de ambos lados de la frontera. Su propósito ha sido permitir el acuerdo directo entre los más altos círculos gubernamentales, con el objeto de combatir de manera más eficaz e integral el problema de las drogas.

Según señala la Procuraduría,

> "El GCAN ha permitido desarrollar la confianza y el respeto mutuo. Los gobiernos de ambos países han logrado superar la etapa de las recriminaciones mutuas para pasar a una era de auténtica cooperación."[107]

El GCAN ha establecido seis grupos de trabajo, que se encargan de abordar la cooperación respecto a temas específicos:

- Asuntos Legales y Procuración de Justicia.
- Diagnóstico Conjunto.
- Reducción de la Demanda.
- Tráfico Ilícito de Armas.
- Lavado de Dinero.
- Control de Precursores Químicos.[108]

En mayo de 1997, los presidentes Zedillo y Clinton dieron a conocer el informe *México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas: Estudio Diagnóstico Conjunto*, que fue elaborado por funcionarios y especialistas de ambos países, hecho que ha sido considerado como el primer intento por desarrollar una visión común sobre el tema.[109]

El día 6 de mayo del mismo año, ambos mandatarios firmaron la *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas.*

[107] Idem, p. 79
[108] Ibidem, p. 80
[109] Ibidem, pp. 80-81

En la citada Declaración, los presidentes de México y Estados Unidos establecieron:

> "El abuso de las drogas y el narcotráfico representan un peligro para nuestras sociedades, una afrenta a nuestra soberanía, y una amenaza para la seguridad nacional de ambos países. Declaramos a nuestras naciones, unidas en el marco de una alianza para combatir esta amenaza."[110]

Asimismo, establecieron como principios de colaboración:

> "a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de la oferta; d) equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; y e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países."[111]

El documento señalaba también que

> "México y los Estados Unidos están de acuerdo en la magnitud del problema en ambos países y tienen la determinación de combatirlo con todos los recursos a su alcance."[112]

En la Declaración, Zedillo y Clinton anunciaron la elaboración de una Estrategia Bilateral de Cooperación, de acuerdo con la cual, México y los Estados Unidos habrían de perseguir los siguientes puntos:

- "Reducirán la demanda de drogas ilícitas a través del fortalecimiento de esfuerzos educativos y de difusión pública, particularmente de aquéllos enfocados hacia la juventud, así como a través de programas de tratamiento.

[110] *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas.* http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html
[111] Idem.
[112] Ibidem.

- Reducirán la producción y la distribución de drogas ilícitas en ambos países, particularmente de la mariguana, las metanfetaminas, la cocaína y la heroína.
- Orientarán los esfuerzos de procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales y en contra de aquellos que faciliten sus operaciones en ambos países.
- Fortalecerán la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurarán la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley.
- Procurarán que los fugitivos sean procesados, de manera expedita, con apego al debido proceso legal, y que sean incapaces de evadir la justicia en un país huyendo al otro o permaneciendo en él. Con este fin, acordamos negociar un protocolo al tratado de extradición que, en apego al sistema legal de cada nación permita, bajo condiciones y circunstancias apropiadas, que individuos sean juzgados en ambos países antes de completar sus sentencias en cualquiera de ellos.
- Identificarán las fuentes de, y detendrán el tráfico ilegal de armas de fuego.
- Trabajarán conjuntamente con el propósito de concluir un acuerdo hemisférico para proscribir el tráfico ilegal de armas de fuego.
- Trabajarán conjuntamente para el éxito de la Asamblea Extraordinaria de la Naciones Unidas sobre las drogas ilícitas que tendrá lugar en junio de 1998.
- Incrementarán las capacidades de sus instituciones democráticas para combatir y eliminar el potencial de corrupción del tráfico ilegal de drogas en ambos países.
- Fortalecerán la cooperación en ambos lados de la frontera común con objeto de incrementar la seguridad.
- Controlarán los precursores y los químicos esenciales, para prevenir su desvío y uso ilícito, y mejorarán el intercambio de información en esta materia.
- Aplicarán de manera más efectiva las leyes y reglamentos existentes para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países, y fortalecerán los intercambios bilaterales y multilaterales de información así como las experiencias obtenidas en el combate a este fenómeno.
- Asegurarán y decomisarán los recursos e instrumentos utilizados por el narcotráfico, y los asignarán a la prevención del abuso de drogas y la procuración de justicia, en apego a los procedimientos legales vigentes en nuestros países y entre ellos.
- Mejorarán sus capacidades para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas.
- Pondrán en marcha programas de capacitación y de cooperación técnica para garantizar que el personal antinarcóticos desarrolle las capacidades necesarias, y para que se desempeñe con el nivel más alto de integridad y profesionalismo.
- Fortalecerán y facilitarán el intercambio de información y de evidencias para procesar y condenar a criminales y detener el tráfico de drogas, y

> garantizarán la seguridad y el uso apropiado de esta información y evidencias.[113]

La Estrategia Bilateral fue dada a conocer el 8 de febrero de 1998. De acuerdo con la Procuraduría, contempla como principios rectores de la cooperación, el respeto a la soberanía y jurisdicción de cada país, el reconocimiento de la responsabilidad compartida en el fenómeno del narcotráfico, la necesidad de adoptar una perspectiva integral en el combate al mismo, y reciprocidad en las acciones de procuración de justicia.[114]

Se ha establecido también una mayor cooperación fronteriza en materia de lucha contra las drogas. Un *Memorándum de Entendimiento* firmado en julio de 1996, dio paso a la creación de Grupos Bilaterales Fronterizos, integrados por agentes de la Policía Judicial Federal y del Ministerio Público Especializado, de la Procuraduría mexicana, y de la DEA, del FBI, y de Aduanas de los Estados Unidos.[115]

El objetivo de tales grupos es la investigación y obtención de todo tipo de información sobre las organizaciones de narcotraficantes, que operan en México.

Se espera igualmente que estos grupos constituyan una fuente fluida de intercambio de información entre las corporaciones operativas de ambos países, si bien éstas sólo pueden actuar dentro de sus respectivas jurisdicciones.[116]

Aunque nominalmente fronterizos, estos grupos se ubicaron también en diversas zonas que no necesariamente colindaban con suelo estadounidense, pero que suponen puntos estratégicos en el fenómeno del narcotráfico.

---

[113] Ibidem.
[114] PGR. *La lucha de México...*, pp. 82-83
[115] PGR. *La lucha de México...*, p. 85
[116] Idem, p. 85

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con la información proporcionada por la PGR mexicana, en 1998, los Grupos Bilaterales Fronterizos se ubicaban en Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey y Guadalajara. Dichos puntos contaban asimismo con oficinas satélite en Mexicali, San Luis Río Colorado, Reynosa, Matamoros, y Colima.[117]

Como contraparte, la PGR ha establecido también un mayor número de oficinas de enlace en territorio estadounidense. Nuevamente, la información de la PGR correspondiente a 1998, daba cuenta que esta dependencia del gobierno mexicano cuenta con agregadurías en Washington, D.C., Los Angeles, San Antonio, y con dos sub agregadurías en San Diego y El Paso. [118]

En Riverside, California, la PGR cuenta con un Agregado Legal que actúa como enlace entre la FEADS mexicana y el Centro de Intercepción Aérea del Departamento del Tesoro (Aduanas) de Estados Unidos.[119]

La función de las Agregadurías Legales de la PGR procuran el intercambio de información sobre acciones de combate a la delincuencia –especialmente contra el narcotráfico- en México, brindan apoyo a solicitudes de asistencia jurídica y extradición.[120]

A pesar de que los nuevos lineamientos de cooperación suavizaron las relaciones entre México y Estados Unidos, en materia de lucha contra el narcotráfico, ésta no ha estado exenta de nuevos desencuentros.

[117] Ibidem, p. 85
[118] Idem, pp. 86-87 Cabe destacarse el hecho de que la Procuraduría General de la República no es la única dependencia mexicana, encargada de atender asuntos de interés para la seguridad nacional, que cuenta con oficinas fuera del territorio mexicano. También el CISEN cuenta con representantes en las legaciones diplomáticas de México en Canadá, Estados Unidos (Washington, Chicago, Los Angeles y Miami), Guatemala, El Salvador, Cuba, España, Colombia y Venezuela. Ver Curzio. "Evolución y perspectivas de los servicios de inteligencia en México", p. 31
[119] Idem, p. 87
[120] Idem, p. 87

Tal fue el caso, por ejemplo, de la Operación Casablanca, ocurrido durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el 18 de mayo de 1998, donde funcionarios bancarios mexicanos fueron detenidos por autoridades estadounidenses, bajo el cargo de lavado de dinero, tras su traslado con engaños a ese país, en una acción de la cual el gobierno mexicano no fue informado previamente. [121]

La inconformidad del gobierno mexicano generada por la Operación Casablanca generó incluso un viaje del presidente Zedillo a Nueva York, donde se reunió con el presidente Clinton, el 8 de junio de 1998, con motivo expreso, según señala la propia Procuraduría mexicana, de

> "...atender las negativas consecuencias para la cooperación bilateral derivadas de la Operación Casablanca..."[122]

En tal reunión, ambos mandatarios instruyeron a sus respectivos procuradores para que mejoraran los procedimientos de consulta en operaciones de procuración de justicia, con el fin de evitar la realización futura de acciones que deterioraran la relación bilateral.[123]

El 2 de julio de 1998, en Brownsville, Texas, los procuradores de México y Estados Unidos, Jorge Madrazo y Janet Reno suscribieron una carta dirigida a los mandatarios de ambas naciones, donde expresaban los siguientes compromisos:

- Comunicarse con anticipación cualquier actividad de procuración de justicia o investigación criminal que pudiera tener efectos en el país vecino, a fin de verificar previamente su carácter legal.
- Informar sobre acciones de procuración de justicia, desarrolladas dentro de un tercer país, que puedan afectar significativamente a México o los Estados Unidos.

[121] Ver "Unos fueron invitados a jugar en Las Vegas; otros, a una junta" en *La Jornada*. 19 de mayo de 1998.
[122] PGR. *La lucha de México...*, pp. 96-97
[123] Ibidem, pp. 96-97

- Desarrollar programas de capacitación sobre los marcos legales de ambos países, dirigidos a funcionarios de dependencias encargadas de procuración de justicia, en ambos lados de la frontera.
- Reiterar la vigencia de las reglas de operación acordadas, para los agentes estadounidenses establecidos en México. (Tras la determinación de la Suprema Corte de Estados Unidos de considerar legal el secuestro de nacionales extranjeros para ser juzgados en territorio estadounidense, según se ha visto más arriba).
- Establecimiento de una línea de comunicación directa y encriptada, entre ambos procuradores.[124]

Según establece la Procuraduría mexicana,

> "Los compromisos asumidos en la carta, han contribuido a restablecer la confianza y mejorar la cooperación bilateral que se vio negativamente afectada por la Operación Casablanca."[125]

La cooperación en el combate al narcotráfico, a principios del siglo XXI

El espíritu de cooperación integral se ha mantenido tras el cambio de gobiernos, con el arribo al poder de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush.

El gobierno de Fox ha procurado inclusive estrechar la colaboración con los estados Unidos. Muestras de los intentos de estrechar la cooperación en materia de narcotráfico se advirtieron en las declaraciones emitidas tras las reuniones de funcionarios de ambos países, tras los respectivos cambios de administraciones.

[124] Ibidem, pp. 96-97
[125] *Idem, p.* 97

De este modo, tras la reunión de Fox y Bush en Guanajuato, el presidente mexicano aludió a la conformación de un órgano intergubernamental, encargado de coordinar los esfuerzos antidrogas realizados por la CIA, DEA, FBI y al Departamento de Estado de Estados Unidos, así como al Ejército, la Armada, la PFP, la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en México.[126]

Pocas semanas más tarde, la prensa informó que la PGR mexicana y el FBI estadounidense conformarían el primer grupo conjunto de Fuerzas de Tarea, a fin de combatir el crimen organizado y en particular el narcotráfico, en la zona fronteriza.[127]

El gobierno de Fox ha explorado incluso aspectos de la cooperación tradicionalmente rechazados por los anteriores mandatarios mexicanos. Tal es el caso de la extradición de mexicanos acusados por narcotráfico, hacia los Estados Unidos.

Como se pudo observar, la *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas*, emitida por los presidentes Zedillo y Clinton, contemplaba la negociación de un protocolo al tratado de extradición que permitiera que individuos sean juzgados en ambos países antes de completar sus sentencias en cualquiera de ellos.[128]

El artículo 14 de la Ley de Extradición Internacional de México establece:

> "Ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo."[129]

---

[126] Ver "Alistan combate bilateral al narco Las dependencias que coordinará el órgano de Gobierno son la CIA, DEA, FBI y al Departamento de Estado de EU así como al Ejército, la Armada, la PFP, la PGR, la SSP y la Secodam de México." En *Reforma*. 18 de febrero de 2001. De cualquier manera, estos grupos de investigación conjunta ya existían desde el sexenio de Ernesto Zedillo, según se ha visto mas arriba, y se denominan Grupos Bilaterales Fronterizos.

[127] "Combatirán narco PGR y FBI Macedo añadió que la PGR y el FBI también intensificarán sus intercambios en las áreas de capacitación para judiciales, peritos y agentes ministeriales" en *Reforma*. 9 de marzo de 2001

[128] *Declaración de la Alianza...*

[129] *Ley de Extradición internacional*, art. 14.

Por otra parte, el artículo 9 del Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, señala:

> "Ninguna de las dos Partes Contratantes estará obligada a entregar a sus nacionales pero el Poder Ejecutivo de la parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlos si, a su entera discreción, lo estima procedente."[130]

Esta cláusula se tradujo en que todos los gobiernos previos al del presidente Ernesto Zedillo habían evitado conceder la extradición de algún nacional hacia los Estados Unidos.[131]

Aunque en 1998 la PGR señaló que el gobierno del Presidente Zedillo había concedido por primera vez la extradición de mexicanos hacia Estados Unidos, con objeto de fortalecer la cooperación binacional en la lucha contra el narcotráfico, en los hechos, estas extradiciones no se llevaron a cabo, sino que fueron diferidas.[132]

El diferendo se sustentó en el artículo 11 de la citada Ley de Extradición Internacional, que establece:

> "Cuando el individuo reclamado tuviere causa pendiente o hubiere sido condenado en la Republica por delito distinto del que motive la petición formal de extradición, su entrega al Estado solicitante, si procediere, se diferirá hasta que haya sido decretada su libertad por resolución definitiva."[133]

En 1996, el jefe del Cártel del Golfo, Juan García Abrego, fue enviado a Estados Unidos, pero en este caso, el citado poseía, según afirma la PGR, la nacionalidad de los Estados

[130] Citado en PGR. *La lucha de México...*, pp. 91-92
[131] Idem, pp. 91-92
[132] En 1998, a pesar de haber sido concedida la entrega de tres narcotraficantes mexicanos (Jesús Emilio Rivera Piñón, Roberto Beltrán Félix, y Antonio Garza) su entrega fue diferida. Otros diez reos mexicanos detenidos por narcotráficofico interpusieron un amparo contra la extradición (Tirzo Angel Robles, Jaime Arturo Ladino Avila, Jaime González Castro, Juan Angel Salinas, Everardo Arturo Páez Martínez, Florentino Blanco Meza, Leslie Wortemberg Kenneth, Domonick Espósito Joseph, Bernanrdo Velárdes López y Luis Amescua Contreras).
[133] *Ley de Extradición internacional*, art. 11.

Unidos, por lo que el argumento al que adujo el gobierno mexicano, para su traslado a ese país, fue que García Abrego había incurrido en la violación de las leyes migratorias mexicanas.[134]

Tras el arribo de Fox al gobierno, el 18 de enero de 2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la extradición de mexicanos hacia Estados Unidos no era un hecho anticonstitucional.[135]

La Suprema Corte de Justicia estableció:

> "...la posibilidad de que un mexicano sea juzgado en la República Mexicana conforme al artículo IV del Código Penal Federal, no impide al poder Ejecutivo obsequiarla, (la entrega del acusado), ejerciendo la facultad discrecional que le concede el tratado de extradición entre México y Estados Unidos."[136]

Evidentemente, tal medida supone una respuesta del gobierno de México a la añeja petición de Washington, de que los principales narcotraficantes mexicanos fueran extraditados a los Estados Unidos para que fueran juzgados y purgaran condena en ese país, dada la desconfianza estadounidense respecto a la eficiencia del sistema penal mexicano.[137]

Esta medida supone una vía de colaboración que tradicionalmente el gobierno mexicano había procurado excluir, bajo la consideración de que la extradición de nacionales hacia ese

---

[134] PGR. *La lucha de México...*, pp. 91-92

[135] Ver "Extraditables, delincuentes mexicanos que reclamen en EU, resuelve la SCJN" en *La Crónica de Hoy*. 19 de enero de 2001. También, Comunicado de la Procuraduría General de la República. "La P.G.R. se congratula con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permite la extradición de mexicanos a Estados Unidos." http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b02601.html. Ver Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la SCJN 11/2001

[136] *La Crónica de Hoy*. 19 de enero de 2001

[137] De hecho, las autoridades estadounidenses habían condicionado el intercambio de información de inteligencia con el gobierno mexicano sobre cuestiones de narcotráfico, a la remoción de barreras institucionales para la extradición de narcotraficantes mexicanos hacia Estados Unidos. Ver "Condiciona la DEA datos sobre el narco El funcionario norteamericano señaló también que le preocupa la seguridad de sus agentes destacados en México." En *Reforma*. 20 de abril de 2001

país lesionaba la soberanía nacional y ponía en entredicho la capacidad institucional del Estado mexicano.[138]

Según se ha visto, tal medida será aplicada discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, y no constituye un hecho inexorable en todos los casos donde los Estados Unidos soliciten la extradición de un reo mexicano.

Sin embargo, a pesar de tal discrecionalidad, la medida en sí misma supone un reconocimiento tácito de la incapacidad del aparato institucional mexicano de la actualidad, para contener el poder de la delincuencia organizada.

La fuga de un connotado jefe del narcotráfico de un penal federal considerado de máxima seguridad,[139] y la de un gobernador en funciones, que habría de ser capturado en mayo de 2001,[140] muestran de facto la debilidad institucional del Estado mexicano para evitar su corrosión a manos del poder de los contrabandistas de droga.

---

[138] De cualquier manera, la PGR dio a conocer que "Al día 18 de este mes, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha concedido en extradición, pendientes de ser entregados a Estados Unidos, a 14 nacionales mexicanos: de ellos, ocho están acusados por delitos contra la salud; uno por secuestro; uno por lesiones cometidas en contra de un menor; dos por extorsión; uno por homicidio y uno más por asociación delictuosa. Todos ellos han promovido juicios de amparo que se encuentran en diversas etapas procesales. Por otra parte, cabe recordar que desde 1995, el gobierno mexicano ha entregado a Estados Unidos a ocho mexicanos por nacimiento, por la comisión de diversos delitos tales como homicidio, narcotráfico y delitos sexuales, así como a tres mexicanos por naturalización, dos de ellos por narcotráfico y uno por delitos patrimoniales." Ver http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b02601.html

[139] El 20 de enero de 2001 Joaquín Guzmán (a) "El Chapo" se fugó del Centro Federal de Readaptación Social de Puente Grande, en el estado de Jalisco, considerado de máxima seguridad. Jorge Tello Peón, subsecretario de Seguridad Pública, señaló: "Para lograr su cometido, el señor Guzmán tuvo que contar con el apoyo de alguien del personal que trabaja como custodio, por lo que presumimos que podremos obtener información de su presunta fuga y la asociación delictuosa que pudo darse para su apoyo." Comentó que la disciplina de vigilancia en el citado penal había caído en una relajación excesiva. Ver "Confían obtener información de custodios. El Subsecretario de Seguridad Pública, Jorge Tello, informó que Joaquín 'El Chapo' Guzmán se fugó la madrugada del viernes del Cefereso de Puente Grande, Jalisco, y señaló que para lograr su cometido contó con el apoyo de personal del penal." 3n *Reforma*. 20 de enero de 2001

[140] El ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid fue detenido esa fecha, tras poco más de dos años de encontrarse prófugo. Villanueva Madrid era investigado por las autoridades federales hacia el término de su mandato, mismo que no concluyó por darse a la fuga a fin de evitar una acción penal en su contra. Ver "Capturan al ex Gobernador Mario Villanueva, en Cancún." en *Reforma*,, 25 de mayo de 2001. Los Estados Unidos han solicitado la extradición de Villanueva Madrid, a quien acusan de colaborar en la introducción cocaína hacia ese país, y de proteger las actividades del Cártel de Juárez.

La nueva institucionalidad en materia de seguridad que ha adoptado el gobierno del presidente Fox ha comenzado a operar, y por el momento, ya ha sido extraditado el primer reo mexicano, acusado por narcotráfico, con base en criterio adoptado por la Suprema Corte.[141]

Sin embargo, la forma y estructura que asumirá legalmente la nueva institucionalidad con que se pretende abordar conjuntamente el problema del narcotráfico, y los resultados concretos que emanen de la misma permanecen aún inciertos.

Igualmente incierta es la repercusión que la extradición de narcotraficantes mexicanos hacia Estados Unidos pueda provocar dentro de las fronteras mexicanas,[142] así como los efectos que implique esta decisión, en término de soberanía y solidez de las instituciones nacionales.

No se puede pasar por alto que, al menos en los términos tradicionales en que se ha inscrito la concepción de soberanía de México, tal medida implica el reconocimiento de la incapacidad del Estado mexicano, para cumplir con uno de los aspectos que constituyen su razón de ser: la dotación de justicia y seguridad dentro de sus límites jurisdiccionales.

[141] "Extradita México a Everardo 'Kitty' Páez. El gatilllero del cártel de Tijuana enfrentará cargos por distribución de droga y lavado de dinero, entre otros." En *Reforma*. 5 de mayo de 2001.
[142] Cabe recordar, por ejemplo, que en años recientes, en Colombia, una medida similar desató la virtual guerra de los narcotraficantes contra el gobierno de ese país, a través de la comisión diversa de secuestros y atentados.

5.1 La redefinición de la seguridad nacional como requisito de la consolidación democrática

En el presente apartado se pretende mostrar cómo la modificación de los patrones formales y reales con los que fue entendida la seguridad nacional de México, durante el régimen posrevolucionario, constituye un factor importante para favorecer la consolidación de la democracia mexicana.

En todo caso, el propósito es evitar que México se constituya meramente como una democracia delegativa, con reglas electorales razonablemente operantes, pero con la ausencia de prácticas y garantías liberales que finalmente integran el complejo democrático, como lo son el apego integral al Estado de Derecho y la efectiva capacidad operativa y presencial de las instituciones estatales a lo largo del territorio nacional.

Con tal lógica, se aborda la necesidad de modificar las concepciones y esquemas de operación de seguridad nacional del régimen posrevolucionario y de resarcir agravios del pasado, a fin de favorecer la regulación cotidiana de la conflictividad política y social dentro de marcos de acción institucionalmente establecidos y respetados por todos los actores en juego.

Para todo es necesario comenzar con una perspectiva general respecto al debate que tiene lugar en la ciencia política contemporánea, sobre el concepto de consolidación democrática.

Transición democrática y consolidación de la democracia

Consolidación democrática es un concepto generalmente empleado para describir diferentes realidades, hecho que le reviste con un carácter elusivo, pues posee connotaciones diversas.[1]

[1] Schedler, Andreas. *Expected stability. Rethinking Democratic Consolidation*. México. CIDE. Documento de Trabajo N° 181, s.f. p. 1

La consolidación democrática, de acuerdo con Linz, puede ser entendida como una situación

> "...en que ninguno de los actores políticos más importantes, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, considera que existe alternativa al proceso democrático para llegar al poder, y...ningún grupo o institución política tiene la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos...Para decirlo de manera más simple, la democracia tiene que ser considerada '*the only game in town*'."[2]

Desde el punto de vista de O'Donnell, una democracia consolidada es un régimen

> "1) donde reina la democracia política (o poliarquía, para recordar la definición de Robert Dahl) y ninguno de los actores democráticos tiene como preocupación central la prevención de una regresión autoritaria (súbita o lenta) y, en consecuencia, ninguno subordina sus decisiones (u omisiones) a esa preocupación; 2) donde los actores sociales y políticos que controlan los recursos de poder más importantes (aun cuando no sean estrictamente democráticos) habitualmente someten sus interrelaciones a las instituciones específicas de la democracia política por medio de prácticas compatibles con la reproducción de esas instituciones, instituciones que, les guste o no, creen que se mantendrán indefinidamente; 3) donde el carácter rutinario de estas prácticas y el fortalecimiento de esas instituciones (que por lo tanto lograron afirmarse como espacios importantes, aunque no exclusivos, del poder nacional) mantienen el 'consenso procedimental'...y promueven la naturaleza incierta de los resultados de elecciones limpias y competitivas; 4) donde este conjunto de relaciones políticas es cada vez más consistente con la extensión de relaciones similarmente democráticas (o al menos no despóticas o arcaicas) en otras esferas de la vida social; 5) donde los gobernantes asumen la distinción entre lo público y lo privado y existen mecanismos razonablemente efectivos de sancionar sus acciones antirrepublicanas."[3]

La preocupación que en general subyace en el tema de la consolidación democrática es identificar los factores que permitan afirmar y mantener al régimen democrático surgido de la transición, de manera que sea viable y permanente.[4]

---

[2] Linz, Juan. "Transitions to democracy", *Washington Quarterly*. 13, n° 3, 1990, p. 156. Citado en O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Piados, 1997, p. 312

[3] O'Donnell. *Contrapuntos...*, pp. 251-252

[4] Cansino, César. "La consolidación de la democracia en América Latina: problemas y desafíos." En *Foro Internacional*. México. El Colegio de México. Octubre-Diciembre, 1993, N° 4, Vol. XXXIII.

Así, se ha establecido, por ejemplo, de manera casi tautológica, que un régimen democrático debe considerarse consolidado tan pronto como se llega a la conclusión de que existen muy pocas probabilidades de regresión autoritaria, o en otras palabras, que sus expectativas de supervivencia son altas.[5]

Sin embargo, referirse a la consolidación democrática obliga a asentar que, por principio, no existen en la ciencia política actual sólidas variables empíricas, universalmente aceptadas, que permitan establecer cuando un régimen político que ha transitado del autoritarismo a la democracia se encuentra plenamente consolidado.[6]

De este modo, lo asentado por Garretón en 1987 sigue siendo válido, en sentido general, quince años después:

> "El tema de la consolidación democrática enfrenta una dificultad analítica importante. Por un lado, no es fácil determinar cuándo una democracia está consolidada, una vez que ella fue inaugurada, por cuanto no basta que haya desaparecido el riesgo inminente de un nuevo golpe, sino que está presente, por otro lado, el problema de las condiciones de estabilidad de la democracia, donde no hay una ley al respecto."[7]

Existen dificultades para establecer empíricamente dónde concluye la transición y en qué momento puede un nuevo régimen considerarse consolidado.

La transición ha sido entendida como

> "...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...Las transiciones están delimitadas de un lado, por el inicio del proceso de del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria."[8]

---

[5] Schedler. *Expected stability...*, p. 1
[6] Schedler, ob cit, p. 7
[7] Garretón M. Manuel Antonio. *Reconstruir la Política. Transiciones y Consolidación Democrática en Chile.* Santiago. Editorial Andante. 1987, p. 52
[8] O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. (T. $)*. Buenos Aires, Piados, 1991, p. 19

En este caso, desde luego, la transición democrática ocurre cuando el régimen autoritario es sustituido por un régimen democrático.

La fuente de controversia se encuentra, no obstante, la concepción misma de democracia y la identificación de los elementos que denotan su existencia.

Algunos autores, como Garretón, diferencian entre conceptos como transición democrática y democratización, pues consideran que remiten a ideas diferentes.

Transición democrática remite a un cambio de régimen político, es decir, se refiere únicamente a una modificación de las relaciones institucionales entre el Estado y la sociedad civil.

La democracia, bajo esta perspectiva, es meramente un régimen político, y no se refiere en modo alguno a un tipo específico de sociedad:

> "La democracia política o democracia simplemente...es un tipo de régimen político y no un tipo de sociedad. Ello significa que sólo resuelve un problema que toda sociedad debe enfrentar, cual es la relación institucional entre Estado y sociedad civil, el de las mediaciones entre ambos. Más específicamente, cómo se representa la sociedad, cómo ésta se gobierna y qué relaciones se establecen entre la gente y el Estado."[9]

La democratización, por otra parte, supondría un proceso de cambio social global, que apunta a la construcción de una sociedad democrática.[10]

De acuerdo con el mismo autor, en América Latina, la idea de democracia suele ser identificada con la incorporación de diversos grupos de la población a la vida social y la igualación de las oportunidades. Es decir, privilegia cuestiones fundamentalmente sociales, tales como el acceso a los beneficios del Estado y de la vida social moderna,.más que aspectos políticos[11]

---

[9] Garretón. *Reconstruir..., p. 27*
[10] Idem, p. 28
[11] Ibidem, pp. 27-28

Desde el enfoque de este autor, la democracia política es un prerrequisito, una condición histórica necesaria, para el desarrollo de un proceso de democratización global, que incluya aspectos sociales, dado que cualquier otro tipo de régimen se ha traducido generalmente en una mayor exclusión e inequidad sociales.[12]

Bajo esta perspectiva, la transición a la democracia, que finalmente se refiere a la modificación de condiciones políticas concluye con la realización de las primeras elecciones democráticas, aún si ello deja aspectos de la democratización, política o social, que requieren ser completados posteriormente.[13]

En esta lógica, si existe la expectativa, compartida por la mayoría de los actores políticos, de que la realización periódica de elecciones libres, competidas y respetadas, y las libertades que les son concomitantes, habrán de mantenerse durante un futuro indefinido, es probable que la poliarquía subsista, y por tanto, puede considerarse consolidada.[14]

Dado que muchos de los países latinoamericanos que han transitado del autoritarismo han instituido elecciones competitivas libres, respetadas y periódicas, el enfoque anterior se inclina a considerarlas democracias consolidadas.

Como contraparte, otros autores que estudian la consolidación atienden también a la institucionalización de organizaciones formales, como el ejecutivo, los Congresos, las Cortes, etc.[15]

La literatura que se deriva de este enfoque suele considerar a las nuevas democracias como escasamente institucionalizadas, y por ende, no consolidadas, independientemente de la realización y validación de elecciones periódicas libres.[16]

No obstante, como señala el autor:

---

[12] Idem, p. 30
[13] Ibidem, pp. 36-37
[14] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 312
[15] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 313
[16] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 313

> "Que algunas de estas poliarquías se hayan mantenido en un estado de 'prolongada falta de consolidación' ya por veinte años sugiere que hay algo extremadamente raro en este tipo de concepto."[17]

Tal perspectiva cuenta con un fuerte elemento teleológico, pues da por descontado que la institucionalización de la democracia en los nuevos regímenes que han abandonado el autoritarismo, habrá de dirigirse inexorablemente hacia la instauración de regímenes democráticos similares a los existentes en los países occidentales desarrollados.[18]

Sin embargo, de acuerdo con O'Donnell, estas democracias nuevas no siguen los mismos patrones de institucionalización, en comparación con las democracias occidentales, porque no son democracias representativas, ni parecen estar en vías de convertirse en tales.[19]

Se trata de regímenes, que, en cierto modo, sólo pueden ser denominados democráticos en el sentido de que han instaurado elecciones políticas competitivas y libres. Por lo demás, poco tienen en común con las democracias representativas occidentales.

Como establece este autor:

> "...por definición, todas las poliarquías viejas y nuevas, tienen elecciones institucionalizadas. Por otra parte, pocas de las nuevas poliarquías parecen haber institucionalizado alguna otra cosa, al menos en términos de lo que se podría esperar de la observación de algunas de las viejas poliarquías."[20]

O'Donnell las identifica como *democracias delegativas*.

La democracia delegativa

Estas democracias delegativas se establecen en un contexto que, en términos comparativos es muy diferente de aquél en el que surgieron las democracias representativas de los países

[17] Idem, pp. 313-314
[18] Ibidem, p. 288
[19] Idem, p. 288
[20] O'Donnell. *Contrapuntos...*, pp. 311-312

occidentales desarrollados. Lo anterior se traduce en que sus instituciones operan en una lógica diferente a la que cabría esperarse en las democracias representativas.

La paradoja académica que se aprecia al observar la existencia de regímenes que aplican elecciones libres desde hace veinte años y que, de acuerdo con la literatura más difundida sobre la consolidación democrática, aparecen como no consolidados, se deriva de que se ha concentrado el análisis en las instituciones formales de la poliarquía, en contextos donde dichas instituciones no son efectivamente operantes.

Las democracias delegativas se ven precisadas a coexistir con procesos políticos informales e incluso encubiertos, que desplazan o inhiben la función de las primeras como instancias de decisión y de ejecución de las políticas.

Así, como establece O'Donnell,

> "...concentrar la atención en las instituciones formales y organizacionalmente materializadas de la poliarquía nos impide ver otra institución, informal y en ocasiones encubierta, que tiene enorme influencia en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo y, más generalmente, el particularismo...[y] diversos tipos de relaciones no universalistas, de transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y *jeitos*, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas."[21]

La democracia representativa requiere, para su correcto funcionamiento, una distinción legal, normativa y de comportamiento, de los ámbitos público y privado. Se parte de la premisa de que quien ocupa un cargo público no persigue meramente objetivos particulares, sino alguna concepción del bien público. Tal distinción resulta fundamental para la institucionalización formal de la democracia.

En la práctica, en las poliarquías occidentales, la diferencia entre intereses públicos y privados puede ser en ocasiones difuso, sin embargo, en términos generales, existen mecanismos aceptados y respetados que brindan mayor claridad y permanencia a tal

[21] O'Donnell. *Contrapuntos...*, pp. 318-319

distinción. En las democracias delegativas la frontera entre lo público y lo privado es comparativamente más permeable.[22]

Las democracias delegativas surgen en un contexto de grave crisis social y económica y se ve enmarcada en la debilidad Estatal, donde las prácticas reales no coinciden con las reglas formalmente establecidas y donde la efectividad y la capacidad de ejercer control territorial por parte del Estado, dentro de sus propias fronteras, son sumamente heterogéneas.

En estas condiciones, las democracias delegativas se sustentan el la premisa de que el individuo que gana electoralmente la titularidad del poder ejecutivo está virtualmente en condiciones de gobernar de acuerdo con su propia voluntad y sin mayor límite que el que le representan las relaciones de poder existentes y la acotación temporal de su mandato.[23]

Generalmente, se observa, en la conducta de los titulares del ejecutivo, una amplia inconsecuencia entre las promesas establecidas durante las campañas electorales respecto a las políticas de gobierno adoptadas.[24]

El apoyo político de tales ejecutivos se sustenta en bases políticas no circunscritas a los canales de representación de intereses propios de la democracia representativa, es decir, la base de apoyo de tales mandatarios suele encontrarse en movimientos sociales no inscritos en los partidos políticos.[25]

Finalmente, la rendición institucional de cuentas que se ejerce de manera horizontal, es decir, por otras instituciones del Estado, como los poderes legislativo o judiciales, es baja y percibida como un impedimento a la autoridad del ejecutivo.[26]

En razón de lo anterior, el ejecutivo suele aislarse:

---

[22] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 319
[23] Ibidem, pp. 293-294
[24] Idem, pp. 293-294
[25] Ibidem, pp. 293-294
[26] Ibidem, pp. 293-294 y 296. De hecho, O'Donnell señala que, como la actividad de las instituciones encargadas de hacer valer la rendición horizontal de cuentas es percibida como perniciosa para los intereses del ejecutivo, éste puede realizar diversas acciones que tienen por fin trabar su funcionamiento.

> "En las DD [democracias delegativas], los partidos, el Congreso y la prensa son normalmente libres para expresar sus críticas. En ocasiones los tribunales, recurriendo a argumentos que el ejecutivo habitualmente denuesta por 'legalistas y formalistas', bloquean las medidas inconstitucionales. Las asociaciones de trabajadores y capitalistas suelen quejarse en voz alta. A veces, el partido (o la coalición) que eligió al presidente se desespera por la pérdida de popularidad del gobierno y niega apoyo parlamentario a las medidas que el presidente quiere imponerles. Esto aumenta el aislamiento político del presidente, sus dificultades para formar una coalición legislativa estable y su tendencia a soslayar, ignorar o corromper al Congreso y las demás instituciones."[27]

Las condiciones de particularismo generalizado, gobierno delegativo, la debilidad de la rendición institucional de cuentas en su dimensión horizontal y la baja transparencia en la elaboración de políticas retroalimenta las prácticas autoritarias del anterior régimen y determina que las políticas se encuentren frecuentemente sesgadas, tanto en su concepción como en su puesta en marcha, a favor de los sectores socioeconómicos más privilegiados.[28]

Esta característica remite a una primera diferenciación en la aplicación de la ley, que implica la prevalencia, en las democracias delegativas, de lo que O'Donnell denomina una ciudadanía de baja intensidad:

> "Desde la perspectiva que propongo, la ciudadanía no se circunscribe a los confines de lo político...Aún en las instancias aparentemente más privadas del derecho, el sistema legal incorpora la dimensión *pública* originada por la remisión virtual de esa relación para su tratamiento en manos de un organismo competente del Estado. Esta dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o sea, esa texturización de esas relaciones por el estado-en-tanto-ley) es violada cuando, por ejemplo, a un campesino se le niega *de facto* el acceso a los tribunales para pleitear contra un terrateniente. Este derecho 'privado' no debe considerarse menos constitutivo de la ciudadanía que el derecho 'público' de votar sin coacción."[29]

---

[27] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 295

[28] Idem, p. 327

[29] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 264. O'Donnell no limita al Estado dentro del aparato estatal o al sector público, es decir, no lo circunscribe meramente en las estructuras burocráticas públicas. Este autor concibe al Estado como un conjunto de relaciones sociales que establecen cierto orden y que se encuentran respaldadas en una garantía coactiva centralizada, dentro de un territorio determinado. Estas relaciones se encuentran formalizadas en leyes constituidas como normas que garantizan establemente determinadas expectativas de comportamiento. Esta condición implica que el Estado se encuentra presente al regular actividades de índole privada, como las relaciones comerciales, laborales, etc. Ver pp. 262-264

En la democracia delegativa, las libertades políticas consustanciales de la democracia (libertad de voto, de opinión, de movimiento, de asociación, etc.) operan sin coerciones. Sin embargo, la igualdad ante todo tipo de ley, que constituye la columna vertebral de la perspectiva liberal de la condición de ciudadano, no opera en diversos ámbitos no políticos:

> "...las libertades *liberales* básicas son negadas o violadas recurrentemente. Los derechos de las mujeres golpeadas de demandar a sus maridos, de los campesinos de lograr un juicio imparcial frente a sus patrones, la inviolabilidad del domicilio en los barrios pobres y, en general, el derecho de los pobres y diversas minorías de ser adecuadamente tratados por las agencias estatales y los tribunales de justicia son con frecuencia negados...En muchas de las nuevas poliarquías, los individuos son ciudadanos en relación con la única institución que funciona de la manera prescripta por sus reglas formales: las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos plenos."[30]

Es posible apreciar que las democracias delegativas son sólo democráticas en tanto han instituido procesos electorales competidos y respetados. Por todo lo demás, tales democracias se encuentran desprovistas de otras características existentes en las democracias representativas occidentales, tales como la igualdad plena –o preponderantemente plena- ante la ley.

Salvo en los aspectos político-electorales, las democracias delegativas conservan diversos rasgos inequitativos heredados por el antiguo régimen autoritario.

En estas condiciones, son los posibles costos internos y externos que podría acarrear el pretender violentar el libre desempeño de los procesos político electorales lo que lleva a los gobiernos de las democracias delegativas a respetarlos, independientemente de que un amplio espectro de la vida interna de los países en que éstas operan sigan desempeñándose con los cánones del antiguo régimen.[31]

Estas consideraciones permiten sostener, junto con O'Donnell, que

---

[30] Idem, pp. 327-328
[31] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 327

> "...a pesar de que pertenecen al *genus* democrático, la [democracia delegativa] difícilmente pueda ser menos compatible con la construcción y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas."[32]

Todo lo anterior es de interés para evaluar al caso de México, a mediados del 2001, tras la alternancia en la titularidad del poder ejecutivo, alcanzada el 2 de julio de 2000.

A mediados del 2001, a un año de las elecciones que tuvieron por resultado la alternancia en la Presidencia de la República, el debate sobre si ha concluido la transición democrática y comenzado una etapa de consolidación continúa vigente.[33]

---

[32] Idem, p. 297

[33] Ver, por ejemplo, el programa televisivo "Primer Plano", transmitido por el canal del Instituto Politécnico Nacional, los días 25 de junio y 2 de julio de 2001, donde participaron connotados especialistas de las ciencias sociales. A continuación se muestran fragmentos que ejemplifican el debate del 25 de junio:
"JESUS SILVA-HERZOG MARQUEZ: Bueno, estábamos hace un momento platicando de esta visión que hay en muchos círculos, empezando por el Partido Acción nacional que describe al gobierno del Vicente Fox como un gobierno de transición.
A mí me parece una denominación muy extraña; más extraña me parece la del presidente del PAN, que habla de consolidar la transición, lo cual me parece tan aberrante como institucionalizar la revolución. O se consolida la democracia o se termina la transición.
Pero esta idea de consolidar la transición me parece verdaderamente absurda.
[...]¿cuál es el sentido de que después de que terminó el régimen priísta y que tenemos en México un sistema muy defectuoso, pero al que creo que habría que llamar propiamente un sistema democrático, por qué seguir con el canto de que hay una transición interminable y que mientras allá pendientes políticos sigue, seguimos teniendo derecho de llamarle transición? ¿Por qué?
FRANCISCO PAOLI BOLIO: Pero yo creo, Jesús, que aquí hay un tema que vale la pena precisar y definir.
En primer lugar, en su discurso de toma de posición el presidente de la República definió su gobierno como un gobierno de transición, no es una definición sólo del PAN, sino del propio titular de la jefatura de estado y de gobierno.
Segundo, la transición es el paso de un régimen autoritario a otro democrático, pero la transición no se consuma con la alternancia solamente, sino que hay una etapa de consolidación de las instituciones que permiten el arribo a la democracia, no es el arribo de un equipo de gobierno que sustituya a otro, sino que es el fortalecimiento de un conjunto de instituciones. Y la última etapa de la transición es la consolidación de esas instituciones.
JESUS SILVA-HERZOG MARQUEZ: [...] Yo estoy de acuerdo contigo, no es simplemente que tengamos democracia porque llegó el PAN al gobierno, pero tenemos un sistema político en donde el presidente no es el dueño del poder, donde tenemos un Congreso que actúa, donde tenemos un Poder Judicial que está actuando, donde tenemos una estructura.
FRANCISCO PAOLI BOLIO: Pero todavía débiles.
JESUS SILVA-HERZOG MARQUEZ: Por supuesto. Tenemos una estructura de descentralización regional del poder donde tenemos prensa libre, donde tenemos una libertad asociativa cada vez mayor. A eso yo le llamo democracia.
[...]
FRANCISCO PAOLI BOLIO: Hay que fortalecer las instituciones democráticas.
JESUS SILVA-HERZOG MARQUEZ: Bueno pero entonces asuman los panistas que están en un gobierno democrático y que la transición terminó y que los pendientes son los pendientes de la consolidación de un sistema democrático.
FRANCISCO PAOLI BOLIO: Pero creo que tú te estás viendo excesivamente optimistas, Jesús.
JESUS SILVA-HERZOG MARQUEZ: No es optimismo, es un modo de definición conceptual.

Es posible apreciar que el juicio sobre la situación de la democracia mexicana –en transición o en consolidación- depende, según se puede inferir de todo lo expuesto en este apartado, depende del marco conceptual con el cual se le aborde.

Bajo la perspectiva que privilegia el aspecto electoral para la calificación de un régimen determinado como democracia, tal como se pudo apreciar más arriba en la obra de Garretón, la transición ha culminado y México se encontraría actualmente en un proceso de consolidación de la democracia.

Desde el enfoque de O'Donnell, podría considerarse que México ha transitado hacia una democracia delegativa, donde se cumplen los requisitos de la ciudadanía sólo en aspectos político-electorales, pero con graves deficiencias en la igualdad ante la ley en otros

---

SERGIO AGUAYO QUEZADA: Pero perdóname. Conceptualmente van varios programas de manera salteada, que aseguras que vivimos en un régimen democrático. Yo no estoy seguro de eso, es más no lo creo. Me parece que las instituciones democráticas no están consolidadas; sí creo que el PAN trae una confusión teórica, yo creo que lo infiltraron los troskistas con su idea de la revolución permanente. Ahora andan con la lógica de la transición permanente.
[...]
CARLOS ELIZONDO: Pero me parece un cosa totalmente terminológica. Pero yo creo que la diferencia entre consolidación y transición es que en el primer caso el énfasis está puesto en la idea de que tenemos que hacer que esto funcione, poder mantener las instituciones democráticas de una forma que nos aseguren la gobernabilidad.
En la transición está esta esperanza de que después viene algo distinto que no va a ser esto mismo funcionando bien, sino algo de otra naturaleza. Yo creo que esa es la esperanza que s puede tener antes del 2 de julio, pero hoy por hoy tenemos...
[...]
CARMEN ARISTEGUI: Yo coincido con esta idea del gobierno de transición por las siguientes razones. Porque me parece que la transición estará consumada o tendrá digamos ya carácter de finalización, parece que ha sido muy larga, eso sí está clara, cuando se logre aterrizar una serie de puntos de la agenda política que están ahí escritos desde hace muchos años.
Mira la reforma política del estado, para empezar, está ahí, estamos hablando de muchos temas específicos puestos.
CARLOS ELIZONDO: ¿Qué pasa si nos pasamos 15 años con elecciones recurrentes, alternancia?
[...]
CARMEN ARISTEGUI: Bueno, termino esta idea. A mí me parece que están, por escrito, los puntos no resueltos de la transición, están en la reforma política del estado; desde hace varios años los actores políticos de este país han hecho una agenda que no han cumplido, que hemos logrado bastante bien, me parece en el ámbito electoral, muchas reformas en el ámbito electoral. hoy podemos tener esta parte de la democracia resuelta que tiene que ver con el ejercicio de las urnas, digamos, del voto en las urnas, etc. pero hay un montón de cuestiones que están ahí. Que mucho se ha discutido y que ha llevado incluso al propio presidente a plantear la revisión integral de la Constitución.
CARLOS ELIZONDO: Esa es una forma que a la mejor se consolida.
CARMEN ARISTEGUI: Mientras no se llegue a eso no podemos tener las herramientas para un nuevo régimen.
[...]"

terrenos; todo ello enmarcado en un contexto de dificultades económicas y heterogeneidad en la cobertura territorial efectiva del Estado.

Esta segunda perspectiva parece más ilustrativa de la situación mexicana a mediados del 2001. Se ha transitado hacia una forma de democracia donde los procesos electorales se realizan en un marco de razonable limpieza y son respetados. Sin embargo, diferentes instituciones políticas evidencian una operatividad notablemente distinta o deficiente en comparación con sus homólogas presentes en las democracias representativas occidentales.

Al mismo tiempo se puede apreciar una heterogénea capacidad del Estado por hacer cumplir sus propios mandatos a lo largo del territorio nacional.

Por tanto es posible considerar que, si bien, desde el punto de vista electoral, México es una democracia -según se ha visto, democracias delegativas y representativas coinciden en este punto-, algunas de sus características permiten ubicarlo como una democracia delegativa, pues la ciudadanía integral a la que hace referencia O'Donnell, como referente de las democracias representativas, se encuentra aún incierta en este país.

Como ocurre en la democracia delegativa, es evidente que diversas instituciones públicas de México operan aún inmersas en particularismos y no respetan la igualdad ante la ley en aspectos no electorales, que requiere la ciudadanía integral de una democracia representativa efectiva.[34]

Razonablemente, lo que cabría esperar de dichas instituciones no es una consolidación de tales prácticas, sino su transición hacia otras formas genuinamente compatibles con una democracia representativa.

[34] El capítulo segundo del VI Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo reconoce la insuficiencia en el cumplimiento del Estado de Derecho en México: "Los mexicanos estamos conscientes de nuestros avances e insuficiencias y sabemos que todavía existen tareas relevantes por realizar, pues la prevalencia del Estado de Derecho es condición necesaria para continuar avanzando y para afrontar con éxito los retos que el futuro plantea al país." Versión obtenida en *internet*.

Por lo anterior, es posible considerar que, si bien las reformas electorales han sido suficientes para transitar de un régimen autoritario hacia un régimen de democracia delegativa, es necesario introducir aún reformas institucionales y acuerdos entre los actores políticos sustantivos, a fin de transitar de la democracia delegativa hacia una genuina democracia representativa.

En estas condiciones, México se encontraría inmerso en lo que O'Donnell denomina *segunda transición*, definida por las siguientes características:

> "A) La instalación de un gobierno democráticamente electo abre el camino de una 'segunda transición', a menudo más larga y compleja que la primera transición desde el régimen autoritario.
> B) En esta segunda transición se parte de un *gobierno* democráticamente electo y se llega a un *régimen* democrático institucionalizado o, equivalentemente según la mayor parte de la literatura actual, consolidado.
> C)Nada garantiza, sin embargo, que se lleve a cabo esta segunda transición. Las nuevas democracias pueden regresar al gobierno autoritario o pueden permanecer en una situación frágil e incierta. Esta situación puede prolongarse sin que se abran vías que conduzcan a tipos altamente institucionalizados de democracia.
> D) El elemento crucial que determina el éxito de la segunda transición es la construcción y el fortalecimiento de diversas instituciones que se convierten en nudos de decisiones importantes dentro del proceso de circulación del poder político.
> E) Para alcanzar ese resultado, las medidas del gobierno y las estrategias políticas de varios agentes deben reconocer un interés superior y compartido en la construcción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los casos en este sentido exitosos han contado con una importante coalición de líderes políticos ampliamente apoyados por la población, que dedicaron especial cuidado a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. A su vez, estas instituciones han contribuido positivamente a encarar los problemas sociales y económicos heredados del régimen autoritario...
> F) En contraste, los casos de democracia delegativa no han mostrado progresos institucionales ni han sido muy efectivas en el tratamiento de sus respectivas crisis sociales y económicas."[35]

[35] O'Donnell. *Contrapuntos*..., p. 289

El propio O'Donnell, junto con Schmitter ha señalado previamente que durante la transición no hay reglas, sino que éstas se encuentran en flujo permanente y son objeto de contienda ardua.[36]

Desde luego que, ésta perspectiva aplica únicamente durante la primera transición, aquélla por la cual un régimen transita de una forma autoritaria hacia la elección de un primer gobierno democrático.

La *segunda transición* a la que hace referencia O'Donnel requiere, por definición de un paulatino afianzamiento de nuevas reglas, pues en principio, las únicas respetadas son virtualmente las electorales.

Es este acuerdo paulatino con expectativas integrales lo que en última instancia permitirá una consolidación total de la democracia, y no meramente sectorial.[37]

Un requisito de la consolidación democrática es el carácter inclusivo del nuevo régimen que se pretende instaurar, de manera que ninguna opción política dispuesta a cumplir con las reglas del procedimiento democrático quede excluida de la posibilidad de participar en la competencia política, de manera equitativa.[38]

Lo anterior obliga a redefinir la concepción real de la seguridad nacional mexicana y el papel que los organismos encargados de protegerla han de desempeñar respecto a la sociedad política y a la sociedad civil.

---

[36] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, pp. 19-20

[37] El carácter sectorial o total de la consolidación democrática depende del grado de legitimidad y autonomía –que se refiere en este caso a la activación de mecanismos de autorreforzamiento y reproducción, por parte de los partidos y grupos de interés-, que han logrado los distintos componentes del régimen democrático. Ver Cansino. "La consolidación...", p. 720

[38] Garretón. *Reconstruir...*, p. 54

Redefinición de la seguridad nacional y consolidación democrática

En páginas anteriores se pudo apreciar que en buena medida, la concepción de la seguridad nacional mexicana, particularmente por lo que respecta a la seguridad interior, se identificó frecuentemente con los intereses del régimen posrevolucionario, del partido en el poder, e incluso, de la fracción política que temporalmente hubiera alcanzado la Presidencia de la República.

Esta perspectiva favoreció que, en determinados momentos, las instituciones encargadas de la seguridad nacional fueran empleadas para reprimir o debilitar a diversos sectores de la oposición política al régimen, incluso, a aquélla parte de la misma que no poseía un carácter disruptivo.

Todo ello resulta en que el concepto de seguridad nacional en México mantenga un carácter altamente polémico.[39]

Como observa Curzio:

> "El gran reto es purificar el concepto de las connotaciones de décadas pasadas para convertir a la seguridad nacional en una idea socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora que pueda ser un paraguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese."[40]

Sin embargo, es poco probable que se pueda alcanzar tal objetivo en tanto no se modifique la perspectiva autoritaria y la incertidumbre jurídico-institucional con los que han operado los organismos de seguridad nacional, y mientras los actores políticos sustantivos no acuerden las nuevas dimensiones de la concepción misma de seguridad nacional, y las acciones y límites sancionados para los organismos encargados de su custodia.

---

[39] Curzio, Leonardo. "Por un concepto democrático de la seguridad nacional" en Begné, Alberto y Ricardo de la Peña, coords. *Propuestas para el debate*. México. Iniciativa XXI, 2000, p. 107

[40] Idem, p. 107

Es, por tanto, posible coincidir con Aguayo cuando considera que la conservación del esquema autoritario que en buena medida dio sentido a la concepción de seguridad nacional del régimen posrevolucionario, y que guió buena parte de las acciones de los organismos de seguridad del Estado, constituye en sí misma un riesgo para la seguridad.[41]

El riesgo estriba en que tal esquema evita la consecución de uno de los principales objetivos nacionales: la consolidación de la democracia.

Es evidente que el Estado mexicano ha carecido de una doctrina de seguridad nacional. En este caso, doctrina se refiere a un conjunto de axiomas que le permita apreciar, de manera unificada, las posibles amenazas contra la seguridad nacional, así como los lineamientos de acción a seguir frente a las mismas, más allá de preferencias políticas particulares.[42]

La falta de una doctrina de seguridad nacional ha favorecido una extrema flexibilidad, esto es una respuesta *ad hoc* hacia diversos acontecimientos considerados como amenazas a la seguridad nacional.[43]

---

[41] Aguayo. "Los usos y abusos...", p. 123

[42] Curzio. "La seguridad...", pp. 21-22

[43] Así, por ejemplo, en agosto de 1996, el presidente Ernesto Zedillo realizó una distinción entre dos grupos subversivos, el EZLN y el EPR. Con el primero se manifestó dispuesto a negociar, pues consideró legítimas sus demandas. Como contraparte, percibió al EPR como grupo terrorista hacia el cual se debía dirigir la acción de la fuerza pública. Esta situación permite apreciar notables fluctuaciones respecto a la percepción de la opinión pública en relación con la postura asumida por el gobierno federal en los conflictos con el EZLN y el EPR. Una serie de encuestas telefónicas realizadas por el CISEN y publicadas por el Instituto Nacional de Administración Pública permiten apreciar dos posibilidades: o bien el planteamiento de las preguntas dificulta hallar un hilo conductor en las preferencias del público, que a todas luces aparecen inconsistentes, o bien, como es más probable, se demuestra fehacientemente que los asuntos de seguridad nacional no pueden ser resueltos atendiendo meramente a la lógica de la opinión pública, que por definición varía notablemente. Júzguense los datos: El 5 de enero de 1995, 52.5% de los entrevistados se manifestó en desacuerdo con la postura sumida por el gobierno federal ante el conflicto. 38.5% se manifestaron de acuerdo. Entre febrero y marzo del mismo año, tras el intento por aprehender a los líderes zapatistas y la posterior cancelación de las órdenes de aprehensión, la aprobación a la postura del gobierno se incrementa: el 11 de marzo, 51% se muestra a favor de la posición gubernamental y 37% en contra. Sin embargo, entre mayo de 1995 y septiembre de 1997 la perspectiva de los entrevistados respecto a la posición gubernamental fue negativa. El único momento en que el porcentaje de entrevistados que favorecían la postura gubernamental (48%) excedió al número de entrevistados que la reprobaban (38.9%) fue tras la estancia, en la Ciudad de México, de los 111 zapatistas. Entre enero de 1998 y noviembre de 2000, el índice de desaprobación osciló entre 46 y 65%. El acuerdo osciló entre 18 y 43%. El punto más bajo de acuerdo ocurrió en enero de 1998, tras los sucesos de Acteal: sólo 28.8% de los entrevistados apoyó la postura del gobierno. No obstante todo lo anterior, entre 40 y 50% de los encuestados consideraron que el gobierno federal se había mostrado más dispuesto a negociar que el EZLN. En contraste, solamente entre el 20 y 25% de los entrevistados consideró que el EZLN se había

Esta carencia ha determinado también que, el Estado mexicano ha carecido también de una perspectiva estratégica respecto a la seguridad nacional.[44]

Desde luego, una redefinición de la concepción de seguridad nacional remite a la necesidad de debatir un tema más amplio: los fundamentos del proyecto nacional, a fin de identificar y consensar los Objetivos Nacionales Permanentes, que por definición, requieren para su cumplimiento del compromiso colectivo.[45]

Es posible sostener que, por principio, la falta de consenso hacia el proyecto nacional debilita a la seguridad nacional. La discrepancia sobre sus contenidos disminuye la adhesión real que dicho proyecto tiene.[46]

Ciertamente, un consenso absoluto respecto a todos los puntos que integran el proyecto nacional es impensable. La jerarquización de los intereses nacionales y los recursos que el gobierno debe destinar a su consecución son aspectos sujetos a debate en toda sociedad

---

mostrado más dispuesto a la negociación que el gobierno federal. ¿Qué significa entonces, en concreto la desaprobación mostrada por los entrevistados respecto a la posición asumida por el gobierno federal?
El caso del EPR es aún más ilustrativo. A un mes de la aparición pública del EPR, ocurrida en junio de 1996, 39.6% de los entrevistados estuvieron en desacuerdo con la manera en que el gobierno del presidente Zedillo manejaba el conflicto. En agosto ocurren nuevos ataques del grupo armado, y la distinción realizada por el presidente, respecto al EZLN y al EPR, según se ha mencionado. A principios de septiembre, 53.1% de los entrevistados respaldan la posición asumida por el gobierno. Tres meses después, la evaluación positiva sufre un fuerte retroceso. El respaldo de los entrevistados a la posición gubernamental cae a 38.5%, con lo que virtualmente se empata con el porcentaje de desaprobación: 38.2%. En 1997, el porcentaje de entrevistados que aprueban la actitud asumida por el gobierno federal se incrementó a 46.9%,mientras que 30.4% la rechazaba. En mayo de ese año tuvieron lugar nuevos enfrentamientos entre el EPR y el Ejército Mexicano. En la encuesta de junio de ese año 34.2% de los entrevistados declaró no saber cuál es su postura respecto a la posición asumida por el gobierno federal frente al grupo armado, 36.5% la calificó como equivocada y sólo la respaldó el 25.4%. Los niveles de aprobación a la posición gubernamental se incrementaron tras las declaraciones de Zedillo que descalificaron al EPR, lo que permitiría suponer que los entrevistados favorecían una política de represión contra el grupo armado. Sin embargo, los choques entre el EPR y el Ejército Mexicano se tradujeron en un mayor grado de incertidumbre (indecisos) de los entrevistados y en una menor aprobación a la posición gubernamental. Más aún, a pesar de que las declaraciones de desaprobación de Zedillo respecto al EPR, en agosto de 1996, se tradujeron en un mayor respaldo a la posición gubernamental, 86.5% de los entrevistados consideraron que la estrategia más adecuada para resolver el problema era el diálogo con los líderes del EPR. Sólo alrededor del 10% apoyó una solución militar. Ver INAP. *Seguridad Nacional y Opinión Pública. Selección de Encuestas de Opinión Pública sobre temas de la Agenda Estratégica y de Riesgos para la Seguridad Nacional. 1994-2000.* México. INAP, 2000, pp. 74-93

[44] Curzio. "La seguridad...", p. 20

[45] Curzio. "La seguridad nacional..." en *Revista de Administración Pública*, ob cit, p. 13. también del mismo autor. "Por un concepto democrático...", ob cit, p. 112

[46] Curzio. "Por un concepto democrático...", p. 112

democrática – es decir, la caracterización de los Objetivos Nacionales Actuales, según los conceptos de la doctrina de seguridad nacional expuesta al principio de este trabajo-.[47]

Sin embargo, es preciso distinguir los elementos que, independientemente del matiz político propio de las diversas ideologías e intereses sustentados por los actores políticos sustantivos, son indispensables para la supervivencia del Estado nacional -en su acepción más simple de población, territorio y gobierno- y de las instituciones que la sociedad mexicana ha dispuesto para sí. Estos es, los Objetivos Nacionales Permanentes.

Mientras que las políticas de gobierno, los denominados Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales pueden estar sometidas a polémica y ser sujetos de modificación inmediata, los Objetivos Nacionales Permanentes requieren de la más amplia adhesión, por parte de ciudadanos y gobernantes.[48]

La revisión de las bases del Estado requiere de un alto grado de convergencia entre las principales fuerzas políticas.[49]

De acuerdo con lo expresado por el general Vega:

> "...el poder de un estado sólo podrá ser utilizado cuando los objetivos nacionales estén claramente establecidos...es vital para cualquier país iniciar por cuanto se refiere a seguridad nacional, con la determinación de los objetivos nacionales, siendo éstos, donde se tendrán que sintetizar las aspiraciones e intereses nacionales, para proyectarlos a todo el ámbito del Estado."[50]

Sin embargo, este objetivo no se puede alcanzar sin reestructurar el contenido y papel de los organismos encargados de la seguridad nacional, dado el papel que desempeñaron a lo largo del régimen autoritario, según se ha podido apreciar en páginas anteriores.

---

[47] Curzio. Idem, p. 112 También del mismo autor "La seguridad...", p. 18
[48] Curzio. "La seguridad nacional...", p. 14
[49] Curzio. Idem, p. 18
[50] Vega, Gerardo. *Seguridad Nacional...*, ob cit, p. 25

Dado que un acuerdo amplio sobre el proyecto de nación a seguir pasa necesariamente por la definición de nuevas reglas democráticas, que abarquen aspectos de profundización de la aplicación de la ley en terrenos no restringidos a lo electoral, la consolidación democrática requiere de una mayor transparencia y explicitación de las tareas encomendadas a los organismo de seguridad del Estado.

De otra manera es difícil pensar en un ambiente que mantenga un mínimo grado de confianza entre las partes, de que la coerción estatal no se impondrá ya por motivos políticos a las fuerzas que reconocen las reglas institucionales del proceso democrático.

En razón de lo anterior, por lo que se refiere a los servicios encargados de la seguridad nacional, particularmente de aquellos encargados de realizar tareas de inteligencia, aparece como tarea urgente la necesidad de dotarles de un marco legal sólido y de someterles a la rendición horizontal de cuentas.

Como establece Curzio:

> "Por definición el servicio de inteligencia depende del Poder Ejecutivo y lo más conveniente es que dependa directamente del Presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable ante otros poderes del estado. El Poder Legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, deberá ejercer algún tipo de supervisión sobre los órganos de inteligencia a través de Comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con mucho provecho, tutelar que la agenda y las prioridades de inteligencia forman parte de los intereses nacionales y no están vinculadas con intereses partidistas del gobierno o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos."[51]

Sólo a partir de un adecuado control institucional puede esperarse que los servicios de inteligencia del Estado mexicano incrementen su profesionalización y cumplan

[51] Curzio. "La seguridad...", p. 25. Por supuesto, como establece el mismo autor, cabe esperar que los legisladores operen con un sentido de responsabilidad ante el Estado, no como representantes de sus intereses de partido.

efectivamente la función de garantes dela seguridad nacional, no meramente del régimen o del gobierno en turno.[52]

Una legislación sobre el tema también permitirá si no erradicar, sí disminuir los márgenes de arbitrariedad con que tales organismos se han desempeñado en el pasado, con la continua violación de derechos humanos que les ha sido concomitante.[53]

De este modo sería posible establecer controles judiciales para autorizar escuchas telefónicas, detención de individuos, autorización de allanamientos, etc., de manera que éstos no sean producto de la mera decisión de los organismos de seguridad.[54]

A menos que las condiciones a las cuales se pueda aplicar la capacidad del Estado de ejercer coerción por motivos políticos sean explícitamente acordadas por las fuerzas políticas más relevantes, institucionalizadas o en vías de institucionalización, la democracia mexicana carecerá de la estabilidad necesaria que le permita transitar de un a forma delegativa a un esquema genuinamente representativo.

Las cuentas con el pasado

Un tema insoslayable en el contexto de la consolidación de un régimen democrático es la aclaración de hechos sucedidos en el pasado, por supuestos motivos de seguridad nacional, que se tradujeron en graves violaciones de derechos humanos de diversos grupos sociales.

Existe el dilema que impone la demanda de dar cabal seguimiento y, en su caso, procesar judicialmente a los culpables de tales actos, y, al mismo tiempo, construir las bases de cooperación necesaria entre los nuevos gobiernos y los miembros de las instituciones

[52] Curzio. "Evolución y perspectivas...", p. 11 De acuerdo con el autor, la profesionalización de dichos servicios depende de tres factores: 1) los mecanismos de reclutamiento; 2) La regulación de las promociones y permanencia de los funcionarios; 3) La autonomía de los funcionarios respecto a los intereses políticos-partidistas.

[53] Cabe recordar que, según se ha visto, en el caso del CISEN, el director general nombrado por el presidente Vicente Fox reconoció públicamente, si bien de manera tácita, que el organismo había realizado, durante el régimen anterior, diversas actividades de índole ilegal. Ver apartado correspondiente a los servicios de inteligencia política.

[54] Curzio. "La seguridad...", pp. 25-26

encargadas de llevar a cabo la coerción estatal, muchas veces, dueños de pasados incómodos.

El dilema subyace concretamente en la necesidad de legitimar al nuevo régimen democrático y al mismo tiempo no favorecer las tentativas de regresión autoritaria, auspiciadas por las figuras más representativas del régimen autoritario.

La solución, en la mayoría de los casos, no ha sido sencilla y muestra frecuentemente una importante dosis de precariedad.

Así, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han adoptado medidas relativamente tibias respecto al enjuiciamiento de los militares acusados de cometer crímenes contra los derechos humanos durante las dictaduras.[55]

Estas soluciones han favorecido un cierto grado de colaboración de las fuerzas armadas de esos países con los gobiernos democráticos, pero de alguna manera, han repercutido también negativamente en la legitimidad básica del régimen.[56]

Puede considerarse que en estos casos, las fuerzas armadas retienen amplios márgenes de autonomía institucional, de manera que su subordinación a los gobiernos civiles se encuentra condicionada a la conservación de diversas cuestiones.

Entre estas cuestiones se encuentra, desde luego no vulnerar la imagen institucional de los institutos armados, trayendo a colación los sucesos acaecidos durante las dictaduras, y pretendiendo el enjuiciamiento de sus miembros.

Como observan O'Donnell y Schmitter:

> "Cuanto más brutal, inhumana y generalizada haya sido la represión, más amenazados se sienten sus ejecutores efectivos –las instituciones

[55] Cansino. "La consolidación...", pp. 727-728
[56] Idem, pp. 727-728

> involucradas en ella, y las personas que colaboraron o las apoyaron-, y más tienden a conformar un bloque que se opone a cualquier transición. En caso de que les resulte imposible impedir esta última, se empeñarán en obtener garantías férreas de que en ninguna circunstancia 'se resucitará el pasado'; y si no logran dichas garantías, permanecerán como una grave amenaza a la democracia naciente."[57]

En México, a mediados del 2001, diversas voces han abierto el debate sobre la clarificación de los actos de represión, particularmente las desapariciones forzadas, llevadas a cabo durante del régimen autoritario, en el contexto del combate a los grupos subversivos de los años setenta.[58]

En este tema, respecto al caso mexicano cabe señalar diversos aspectos. El primero de ellos es que, si bien la represión en México mantuvo una lógica operativa equiparable a la de los regímenes sudamericanos, según se ha visto en páginas anteriores, la amplitud y generalización con que dichas prácticas fueron empleadas fue considerablemente menor.

En segundo lugar, al ser el régimen posrevolucionario un régimen autoritario no militarizado, se puede aplicar al caso mexicano la perspectiva de O'Donnell y Schmitter respecto al papel de las fuerzas armadas en tales regímenes:

---

[57] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, p. 51

[58] Diversas voces han manifestado su preocupación al respecto, como el historiador Héctor Aguilar Camín, en su programa televisivo *Zona Abierta*, (sábado 28 de julio de 2001), Sergio Aguayo Quezada, y otros participantes en el programa *Primer Plano*(lunes 2 de julio de 2001), y activistas de derechos humanos, como Rosario Ibarra de Piedra, presidenta del comité *Eureka*. Incluso el propio José Luis Soberanes, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sugirió dos formas jurídicas en las cuales se podría traducir la instauración de una "Comisión de la Verdad": "El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, propuso dos formas jurídicamente viables para el establecimiento de organismos equivalentes a una Comisión de la Verdad que investigue violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el pasado.
El Ombudsman nacional sugirió que el presidente de la República nombre a un Fiscal Especial "verdaderamente independiente" para que lleve a cabo las averiguaciones que conduzcan al esclarecimiento de hechos que por su gravedad, además de ser violatorios a derechos humanos, constituyen delitos, cuya persecución corresponde al Ministerio Público, como lo señala el artículo 21 de nuestra Carta Magna.
Otra posibilidad es, señaló el presidente de la CNDH, con base en el artículo 97 constitucional, encomendar las investigaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante alguno o algunos de sus ministros, jueces o magistrados o en comisiones especial; "algo similar, dijo, a lo que sucedió en el caso Aguas Blancas".
Sin embargo, precisó, ambas figuras deben considerar dos aspectos fundamentales: estar acotadas para saber con exactitud cuáles son los hechos que la sociedad quiere conocer, y determinar su temporalidad, es decir, cuándo se va a cerrar la investigación, porque "no podemos tener una figura investigadora abierta *ad infinitum*". Ver Comunicado de Prensa de la CND, 24 de junio de 2001. www.cndh.org.mx

> "En los regímenes que no tuvieron un alto grado de militarización –como la Italia fascista, Portugal en la época de Salazar o aun España en la época de Franco...las tareas más directas y 'sucias' fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares. Estos quizá la 'ayudaron' ocasionalmente y miraron con simpatía su accionar, pero sus oficiales pudieron sostener que no estuvieron directamente implicados en tales crímenes. Con esto se vio facilitada su eventual aceptación de una apertura democrática, por dos motivos: 1) tenían menos razones para temer la revancha de los gobernantes civiles que habría afectado sus personas o su integridad institucional..."[59]

En tercer lugar, la represión más virulenta tuvo lugar a finales de la década de los sesenta y a lo largo de la década de los setenta, de manera que la transición mexicana culmina entre 20 y 30 años después de acaecidos tales sucesos.[60]

Ello trae a cuenta nuevamente las observaciones de O'Donnell y Schmitter:

> "A medida que transcurre el tiempo se atenúan los recuerdos más amargos, tanto con respecto a los actos cometidos por el régimen como a la oposición que 'justificó' sus atrocidades. En tales circunstancias, las personas que participaron en forma directa, o bien se retiraron de la vida pública o bien han sido olvidadas, y los dirigentes de los partidos y grupos representativos de las víctimas pueden instar a los actores políticos a 'no escarbar en el pasado'...Esto puede menguar los temores de quienes quisieran detener la transición; pero si los agentes de la represión siguen vivos y muy activos, algunos de los protagonistas más violentos y peligrosos del régimen saliente seguirán atrincherados en cargos importantes..."[61]

---

[59] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, p. 50. Cabe destacar sin embargo que en México, la represión de la guerrilla rural corrió a cargo justamente del Ejército, hecho que de alguna manera impide que las arbitrariedades cometidas hayan pasado desapercibidas para tal institución. En su descargo, puede afirmarse que a lo largo del régimen posrevolucionario, el las fuerzas armadas mexicanas dieron sobradas muestras de subordinación al mando civil, de manera que, en todo caso, las órdenes de reprimir fueron dadas por los civiles.

[60] Cabe destacar sin embargo, que ante la falta de un control institucional sólido, la aparición de grupos subversivos en el sur y sureste del país han dado pie nuevamente a la comisión de violaciones de derechos humanos similares a las ocurridas durante el periodo de los sesentas-setentas, según se ha visto en páginas anteriores.

[61] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, p. 51

En el caso de México, la mayor parte de las figuras que se encontraban en posiciones clave para autorizar la represión han no sólo dejado de figurar en la vida política, sino que incluso, han dejado de existir.[62]

Ello permite considerar que, en cierta medida, los personajes que hipotéticamente hubieran podido sentirse más amenazados ante una apertura de información sobre los sucesos de represión acaecidos en los sesentas-setentas, han desaparecido ya.

Por otra parte, no se aprecia una reticencia institucional de las fuerzas armadas respecto a su colaboración con el gobierno del presidente Fox. Por el contrario, es notable la fluidez con que institucionalmente, las fuerzas armadas aceptaron subordinarse a las autoridades civiles electas el 2 de julio de 2000.

Con base en lo anterior, es posible observar que las condiciones para un esclarecimiento de la represión pasada son comparativamente tersas si se les compara con el entorno en que tuvieron lugar las transiciones de varios países sudamericanos.

Este esclarecimiento, aún sin ser un elemento imprescindible, aparece como altamente deseable, en la medida en que la legitimidad del nuevo régimen democrático no puede pasar por alto la necesidad de cicatrizar diversas heridas aún abiertas en diversos sectores sociales. Como exponen O' Donnell y Schmitter:

> "Algunas atrocidades son demasiado inenarrables y permanecen demasiado frescas en la memoria del pueblo como para permitir que se las ignore...resulta poco imaginable que la sociedad sea capaz de recuperar cierto grado de funcionamiento normal, y brinde apoyo social e ideológico a la democracia política sin reexaminar de alguna manera los elementos más penosos de su propio pasado. Si se rehúsa a ese enfrentamiento, si la

[62] Por ejemplo, a mediados del 2001, el presidente de la República durante los sucesos de 1968 y su secretario de la Defensa Nacional, Gustavo Díaz Ordaz y Marcelino García Barragán, respectivamente, han dejado de existir. Lo mismo ha sucedido con Fernando Gutiérrez Barrios, entonces director de la DFS, Ha muerto también el entonces regente de la ciudad de México, Alfonso Corona del Rosal. De los funcionarios que se encontraban en puestos clave durante esos sucesos sólo sobreviven el entonces secretario de Gobernación y posteriormente presidente de la República, Luis Echeverría Alvarez, y el entonces jefe del Estado Mayor Presidencial, general Luis Gutiérrez Oropeza. Respecto a la represión de la guerrilla en los setenta, otro ex director de la DFS, Javier García Paniagua, ha fallecido también.

> sociedad se niega a purgarse de sus propios temores y resentimientos, no sólo enterrará su pasado sino los propios valores éticos que necesita para su vida futura."[63]

Y esta consideración permite establecer una apreciación pragmática sobre el tema: las instituciones de seguridad requieren urgentemente de la legitimación de la sociedad, misma que difícilmente se les habrá de conceder en tanto arrastren lastres de un régimen en el cual ya no se encuentran encuadradas.

Dado que la mayor parte de las acciones de represión más graves y amplias ocurrieron hace ya más de veinte años, y en ocasiones, fueron llevadas a cabo por estructuras institucionales ya inexistentes -como la DFS-, se antoja innecesario que las instituciones actuales conserven la carga de desprestigio que les reportaron sus actividades, o las actividades realizadas por sus organismos antecesores, durante la época más rígida del antiguo régimen.

Por ello, cabe destacar que, si bien la consolidación democrática hace deseable una razonable dosis de ventilación de los asuntos pasados, tal ventilación no de pie a un desgaste institucional innecesario sobre las instituciones pilares del Estado mexicano, que por lo demás resultan imprescindibles para la supervivencia del régimen democrático, como son las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia.[64]

Así, nuevamente como observan O'Donnell y Schmitter:

> "...una política clemente parecería la más viable y la menos azarosa para la democratización cuando la represión fue en un comienzo menos brutal y generalizada, o cuando tuvo lugar hace ya mucho tiempo."[65]

Es ahora necesario revisar las concepciones que, respecto a la seguridad nacional, poseen las fuerzas políticas institucionales.

---

[63] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, p. 53

[64] Por el bien del arraigo de la naciente democracia, O'Donnel y Schmitter señalan: "...es de esperar que pueda dejarse claramente sentado que estos juicios, aún los relativos a las más horribles atrocidades cometidas por los oficiales militares, no implican un ataque a las fuerzas armadas como institución." Ver idem, p. 53

[65] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, pp. 51-52

5.2 Seguridad nacional desde el enfoque de los partidos políticos

Es útil apreciar la concepción de seguridad nacional que poseen los principales partidos políticos –Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)-de México, a fin de evaluar, en principio, posibles puntos de convergencia entre las mismas. Tal es el propósito de este apartado. Por desgracia, como se verá, el tema no ha recibido gran atención por parte de los partidos políticos mexicanos.

Cabe señalar que hacia mediados del 2001, ninguno de dichos partidos contaba con algún documento, más allá de las plataformas de campaña, donde se desarrollen las concepciones de tales fuerzas políticas, respecto al tema de la seguridad nacional.

Por este motivo, los únicos documentos recientes capaces de brindar una imagen cohesionada e institucional de las perspectivas de los partidos fueron justamente las plataformas electorales que los institutos políticos mencionados diseñaron para el proceso electoral de julio del 2000.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Lo primero que salta a la vista al examinar las plataformas políticas de estos partidos es que sólo uno de ellos, el PRI, dedicó un apartado específico al tema de la seguridad nacional, diferenciándolo de la seguridad pública.[1]

No obstante, la plataforma política del PRI muestra una concepción de seguridad nacional equiparable a la mostrada por los distintos planes nacionales de desarrollo de los gobiernos

[1] En la Plataforma Electoral 2000-2006, el apartado 2.2.4 se titula "Recuperar la seguridad pública", mientras que el 2.2.5 se denomina "Seguridad nacional, garantía de paz y desarrollo". Ver Partido Revolucionario Institucional. *Plataforma Electoral 2000-2006*. Fundación Colosio, 2000, pp. 65 y 68. Mientras tanto, en los *Diez Compromisos para el Cambio* de la Alianza por el Cambio (coalición entre el PAN y el PVEM), el punto 5 se titula "Construcción de un país seguro", donde hace énfasis en cuestiones de seguridad pública. Ver www.pan.org.mx. Por lo que se refiere al PRD, su Plataforma Política engloba los asuntos de seguridad en tres apartados: "Seguridad pública y libertades ciudadanas"; "Renovación y dignificación de las fuerzas armadas"; y "El combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico". Ver Partido de la Revolución Democrática. *Plataforma Política del PRD 2000-2006*. www.prd.org.mx

emanados de tal partido: iguala la seguridad nacional con la defensa nacional, al destacar en el apartado correspondiente tareas de las fuerzas armadas.

La plataforma del PRI emplea conceptos propios de la construcción temática de la doctrina de seguridad nacional, expuesta a principios de este trabajo. Así, por ejemplo, señala:

> "Emplearemos para garantizar la seguridad nacional todos los recursos disponibles, todo el poder nacional, que no es sino la suma de las capacidades actuales y potenciales del país resultante de los recursos políticos, económicos, sociales, militares, diplomáticos, geográficos, científicos y tecnológicos."[2]

No obstante, la propuesta concreta se refiere a:

- "*Promover la articulación de una política de Estado para la seguridad nacional,* con base en un marco legal que coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno y defina una planeación que considere desafíos, retos, oportunidades y riesgos del desarrollo nacional.
- *Superar antagonismos, presiones y cualquier factor adverso interno o externo que ponga en riesgo la seguridad de México y los mexicanos,* mediante estrategias viables, específicas y responsables de orden político, diplomático, militar, científico-tecnológico o de protección civil, entre otros.
- *Resolver conflictos internos como el de Chiapas,* a través del diálogo y la negociación buscando una salida política dentro de la legalidad y anteponiendo el interés nacional por encima de cualquier otro.
- *Prevenir amenazas a las instituciones, objetivos, intereses y activos nacionales,* a través de una adecuada planeación y coordinación interinstitucional.
- *Eficientar el desempeño de las Fuerzas Armadas,* mejorando la educación militar y naval, modernizando su infraestructura y equipo y realizando una permanente actualización de sus planes estratégicos, operativos y logísticos, como parte de una estrategia a corto y mediano plazos para la modernización de nuestras Fuerzas Armadas.
- "*Combatir el narcotráfico,* propiciando una conveniente coordinación entre las Fuerzas Armadas y las dependencias gubernamentales nacionales y extranjeras que procedan para intercambiar información, facilitar la detección de bandas, pistas de aterrizaje clandestinas, campamentos y secaderos y hacer

[2] Ver Partido Revolucionario Institucional, ob cit, p. 68

eficiente la vigilancia del espacio aéreo nacional, marítimo, litorales del país y principales áreas de incidencia en la siembra de enervantes, para su destrucción.

- *Combatir el rezago educativo con la colaboración del Servicio Militar Nacional*, mediante la capacitación de conscriptos que lleven a cabo programas de alfabetización, de educación primaria y secundaria.
- *Fomentar actividades deportivas en beneficio de la ciudadanía*, a través de la coordinación del Servicio Militar Nacional, la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y municipales y la Comisión Nacional del Deporte.
- *Actualizar la red informática de la Secretaría de Marina y el sistema integral automatizado del Centro Médico Naval.*
- *Aprovechar las capacidades complementarias de servicio social de los institutos armados*, contribuyendo en las campañas nacionales de salud y vacunación y fortaleciendo el desarrollo de la investigación tecnológica y científica militar.
- *Fortalecer los programas de patrullaje y vigilancia marítima*, para la prevención y neutralización de riesgos a la seguridad nacional.
- *Prevenir el deterioro ambiental y preservar los recursos naturales*, propiciando la recuperación de zonas deforestadas, la aplicación de operativos de inspección, vigilancia, prevención y control de la contaminación en todas sus formas, y de control y disposición de desechos sólidos y líquidos.
- *Garantizar la seguridad de los activos e instalaciones estratégicos en todo el territorio nacional.*
- *Fomentar una cultura de seguridad nacional*, pugnando por que el sistema de inteligencia promueva la corresponsabilidad de la sociedad en el logro de los fines y objetivos de la Nación, informándola y orientándola para que se solidarice con las acciones del gobierno."[3]

Como puede apreciarse, sólo hasta el final de las propuestas se hace mención a los servicios de inteligencia, y a la necesidad de que éstos informen a la sociedad.

Sin embargo, la falta de precisión respecto al carácter de la información y orientación que cabría esperar de tales servicios de inteligencia respecto a la sociedad, evita que se

[3] Idem, pp. 69-70

estructure una propuesta coherente de control institucional y de instauración de mecanismos de rendición de cuentas, por parte de los mismos.

La plataforma del PRI también hace referencia a cuestiones de seguridad pública. De este modo reconoce que las bandas de narcotraficantes amenazan la convivencia social y la viabilidad del Estado de Derecho.[4]

Entre las propuestas de campaña sobre temas de seguridad pública que en alguna medida podrían ser de interés para la seguridad nacional destacan:

- "*Propiciar que se permita un ejercicio más amplio de la facultad de atracción del delito hacia la jurisdicción federal*, estudiando reformas legales y a los códigos en la materia.
- *Acelerar el mejoramiento tecnológico e informativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
- *Promover la consolidación del Sistema Nacional de Información contra el Delito.*
- *Profesionalizar la función de los servidores encargados de prevenir y castigar los delitos*, mediante la instrumentación de políticas que exijan mayor calidad y eficiencia a través de programas de capacitación que sean impartidos a nivel estatal y municipal.
- *Atacar con eficacia a la delincuencia y el crimen organizado*, fortaleciendo la articulación de funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, para ejecutar las políticas correspondientes.
- *Fortalecer la lucha contra el narcotráfico*, impulsando una mayor cooperación con otros países y estableciendo sistemas de vigilancia especializada que combatan con decisión a los productores y vendedores de narcóticos, además de elevar las penas a quienes trafiquen con ellos y lleven a cabo su venta en escuelas y centros públicos; asimismo estableciendo un programa conjunto con las secretarías de Educación Pública y de Salud para alertar a los estudiantes y a la sociedad en general sobre los daños que causa el consumo de drogas.
- *Proponer una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno para combatir el narcotráfico*, ampliando en su caso las facultades de los estados a través de convenios de seguridad pública.

[4] Ver, PRI, ob cit, p. 66

- *Combatir con eficacia los delitos de lavado de dinero y fraude fiscal derivados del narcotráfico*, facultando a los fiscos locales a ejercer facultades revisoras y persecutorias.
- *Consolidar a la Policía Federal Preventiva*, para que cumpla eficazmente con sus funciones.
- *Combatir la corrupción y la impunidad de los cuerpos policiales*, revisando el marco legal y las disposiciones penales aplicables e incrementando la remuneración de los miembros de las corporaciones, dignificando su labor y ofreciéndoles mejores prestaciones laborales como incentivos.
- *Garantizar que los servicios de seguridad privada actúen en el marco de la legalidad,* promoviendo entre la Federación, los estados y los municipios convenios que induzcan a la uniformidad de normas sobre requisitos de ingreso y permanencia, formación policial, intercambio de información y supervisión de los servicios privados de seguridad.
- *Impulsar una cultura que promueva la legalidad, la solidaridad, el respeto y el cumplimiento de nuestras obligaciones como mexicanos*, que repudie el delito, la corrupción y la impunidad, invitando a sumarse a esta tarea a los medios de comunicación, a instituciones sociales como la familia, las escuelas, las empresas, las organizaciones vecinales y comunitarias."[5]

Partido Acción Nacional (PAN)

Por lo que se refiere al PAN, entre los *Diez Compromisos por el Cambio*, se encuentra "Construir un país seguro". El enfoque del documento se centra fundamentalmente en cuestiones de seguridad pública, sin que se haga referencia alguna al concepto de seguridad nacional. El énfasis en la seguridad pública se puede apreciar en el siguiente extracto:

> "Derecho elemental de todo ciudadano y deber fundamental del Estado es el de dar seguridad a sus ciudadanos. En cumplimiento a dicho deber, nuestro compromiso es construir un país seguro, en donde se proteja la vida, la salud, la integridad y los bienes de todos. De esta manera, los ciudadanos podrán, de nuevo, caminar por las calles y estar seguros de que todos los miembros de la familia llegarán con bien a sus hogares."[6]

[5] PRI, idem, pp. 66-68
[6] Alianza por el Cambio. *Diez Compromisos por el Cambio*. Punto 5, "Construir un país seguro". En www.pan.org

Con base en esta lógica, el documento propone los siguientes objetivos:

- *Llevar a cabo la reforma integral del sistema de seguridad pública* y justicia, a fin de incrementar la eficacia de sus instituciones
- Atacar con firmeza la inseguridad y solucionar sus causas
- Garantizar el pleno respeto a las garantías individuales
- Terminar con la impunidad
- Combatir el narcotráfico y el crimen organizado
- Promover el respeto a los derechos humanos
- Democratizar el acceso a la justicia.[7]

Para darles cumplimiento, la Alianza por México propuso las siguientes acciones:

> "¿Cómo lo vamos a lograr?
>
> Aplicando en forma estricta la ley a los delincuentes y promoviendo el aumento de la penalización en los delitos de violación, robo, secuestro, homicidio, delincuencia organizada, así como en delitos cometidos contra la infancia, entre otros.
>
> Se reforzaran todos los elementos para una mejor procuración de justicia, que tiendan a darle al ministerio público federal un carácter más técnico y no político, impulsando el servicio civil de carrera en este ámbito.
>
> Modernizar la administración de justicia colaborando con el Poder Judicial para proporcionarle el mayor número de medios legales y tecnológicos.
>
> Aumentando los recursos destinados a la seguridad pública y que éstos sean ejercidos por las autoridades municipales y estatales, como principales responsables de prevenir y castigar los delitos.
>
> Modernización de las fuerzas policiacas. Haremos una revisión integral de todo el sistema policiaco del país, a fin de contar con elementos de alta moralidad personal y dotarlo de las herramientas necesarias para que tengan éxito en su misión: las condiciones de trabajo y la tecnología disponible. Habrá cuerpos de seguridad dignificados y profesionalizados, para lo cual se establecerán programas de reclutamiento, estímulos y reconocimientos, así como de un sistema integral de prestaciones y seguridad social. Se elevarán las penas para los policías que traicionen la confianza que la sociedad depositó en ellos.

[7] Idem, www.pan.org.mx

> Protegeremos y apoyaremos a las víctimas. Seguiremos impulsando la legislación y programas gubernamentales de apoyo a las víctimas de delitos, así como la transparencia en sus procesos judiciales.
>
> Auténtica readaptación social de los sentenciados. Necesitamos que las cárceles dejen de ser escuelas de crimen y regeneren a los delincuentes, por lo que se reordenará, modernizará y mejorará nuestro sistema penitenciario.
>
> Combatir el círculo vicioso de las drogas y el crimen. Promoveremos programas de desarrollo rural para desincentivar el cultivo de estupefacientes, medidas que eviten el lavado de dinero y campañas publicitarias que desalienten el consumo. Endureceremos el marco legal para dificultar su venta e impulsaremos la cooperación internacional para combatir este tipo de delincuencia.
>
> Fortaleceremos la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que pueda cumplir a cabalidad su misión, ampliando sus facultades y respetando su autonomía. Además, el gobierno impulsará una gran campaña de conocimiento, promoción y respeto de todos los derechos humanos, particularmente entre los empleados de la administración pública."[8]

Por su parte, el programa legislativo 2001-2006 del PAN sólo enuncia, respecto a temas de seguridad, su objetivo de

> "Adecuar el marco jurídico en materia de seguridad pública y del sistema de justicia penal con los principios rectores de un Estado democrático de derecho."[9]

Es notable el hecho de que en ninguno de sus documentos de campaña ni en su programa legislativo, el PAN se haya referido a las fuerzas armadas.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Por lo que respecta al PRD, la plataforma política parte de algunas concepciones que influyen respecto a su concepción general sobre las cuestiones de seguridad en México.

---

[8] Idem, www.pan.org.mx
[9] Ibidem, www.pan.org.mx

El PRD es una organización política que supuso la integración institucionalizada, con fines electorales, de los remanentes de diversos partidos de izquierda, movimientos sociales reivindicativos, y una fracción escindida del PRI.

Algunos de estos movimientos y partidos habían mantenido una tradición de confrontación frente al régimen posrevolucionario. Varios de sus líderes se han integrado a la estructura de partido del PRD.

En parte por estos antecedentes y en parte por el capital político que ello le reporta, el PRD identifica como afines diversos movimientos protesta que fueron reprimidos o desatendidos por el régimen. Así, por ejemplo, en la plataforma política 2001-2006, se observa:

> "Los mexicanos padecemos fuertes restricciones a nuestros derechos políticos, así lo constatan los fraudes electorales instrumentados por administraciones federales y locales. Pese a eso, el movimiento democrático en el país ha logrado avances importantes, esto tiene sus orígenes en luchas sociales diversas como la de los estudiantes en 1968.
>
> Así como también en las movilizaciones obreras, campesinas y populares de los setenta, la emergente participación ciudadana en el Distrito Federal después de los sismos de 1985, las importantes conquistas políticas en diversos procesos electorales desde 1988 hasta la fecha, destacando los triunfos electorales de la Ciudad. de México, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Baja California Sur.
>
> Detrás de estas victorias están más de 600 perredistas asesinados por el simple hecho de luchar pacíficamente por sus derechos políticos. Otras fuerzas sociales y políticas también han pagado su cuota con enormes sacrificios."[10]

[10] Ver Partido de la Revolución Democrática. *Plataforma Política...*, apartado *Nueva relación gobierno-sociedad*, en www.prd.org.mx. Cabe destacar, sin embargo, que, independientemente de las conveniencias políticas que le puede representar al partido el presentarse a sí mismo como síntesis evolutiva de todas las luchas reivindicativas de corte cívico-popular, acontecidas a lo largo del régimen posrevolucionario, los antecedentes de persecución institucional en los que encuadra el PRD su propia historia no se encuentran necesariamente carentes de fundamento, sobre todo si se atiende específicamente a la dinámica política regional. Así por ejemplo, en 1995, Amnistía Internacional observó: "Entre las víctimas de la represión política en México destacan los miembros del PRD (Partido de la Revolución Democrática), partido político de centro-izquierda que cuenta con muchos simpatizantes entre los sectores pobres, como son los campesinos indígenas. El PRD asegura haber documentado 292 asesinatos de activistas de su partido entre julio de 1988 y enero de 1995. En enero de 1994, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CND) confirmó la responsabilidad oficial en 67 de los 140 casos de homicidios de miembros del PRD denunciados ante esta institución. En la mayoría de los casos, los responsables de las agresiones –algunos pertenecientes a las

La plataforma política del PRD no cuenta tampoco con un capítulo o apartado específico respecto a la seguridad nacional. Los temas relevantes para la seguridad nacional se encuentran insertos en diversos apartados de la plataforma política del partido.

Por principio, es necesario señalar que el PRD considera que el marco constitucional vigente es obsoleto y sugiere la creación de una nueva constitución:

> "La Constitución tiene más de 600 reformas parciales, y en los últimos tiempos estas sólo han servido al Ejecutivo Federal para impulsar y justificar políticas económicas neoliberales que inserten a los mexicanos en el actual modelo globalizador.
>
> Sumemos a esto la descomposición del régimen político de partido de estado, la corrupción, el narcotráfico y la violencia generalizada; con todo esto nuestra Constitución ya no responde a los anhelos democráticos de los mexicanos, ni a las necesidades del presente y del futuro, y que perdió su capacidad de garantizar la gobernabilidad democrática y un desarrollo económico y social con equidad y justicia.
>
> Es indispensable cambiar la Constitución, para lo cual se necesita promover la discusión pública sobre la expedición de una nueva, y efectuar una consulta plebiscitaria nacional que incluya su nueva redacción y las modalidades para la formación del Congreso Constituyente que ponga fin al presidencialismo y al partido de Estado y su actual política económica y social."[11]

Para el PRD, igualmente, el Estado de Derecho se encuentra profundamente vulnerado en México:

> "No existe en nuestro país un cabal estado democrático de derecho y la población carece de acceso efectivo al amparo y la protección de la justicia, donde la ley debiera garantizar derechos, vemos aparecer diversas formas de

---

guardias blancas- actuaban con el consentimiento de las autoridades locales y han salido impunes." Ver Amnistía Internacional. *Violaciones de los derechos humanos en México: El reto de los noventa.*. Madrid, Editorial Amnistía Internacional. 1995, p. 41. De cualquier manera, como puede observarse, la cifra permanece incierta, pues la plataforma política perredista hace referencia a nada menos que 600 militantes de ese partido asesinados, según cabría esperar, por razones de su preferencia política, y según se implica, como estrategia de represión oficial.

[11] Idem. Ver apartado *Nueva Constitución y régimen político democrático*. www.prd.org.mx

corrupción, por ende los sectores más desprotegidos de la población son los más vejados."[12]

Desde la perspectiva de este partido, la crisis de seguridad pública que atraviesa el país es consecuencia de las dos situaciones anteriores: incumplimiento de la legalidad en lo general, y su utilización a favor de intereses privilegiados, aunadas a la adopción de un modelo económico que genera una concentración de la riqueza:

> "La crisis de seguridad pública que vivimos es consecuencia de la conjunción de la pobreza, desempleo, exclusión de la población, corrupción e ineficiencia de los cuerpos policiacos y del aparato judicial. En el país miles de crímenes y delitos permanecen impunes por ineficiencia o corrupción de las autoridades o porque los ciudadanos no tienen confianza en ellas para denunciarlos."[13]

En relación con el tema del combate al narcotráfico y al crimen organizado, el PRD sostiene:

> "El Estado mexicano ha fracasado en su lucha contra el crimen organizado, y además importantes políticos de algunos gobiernos priístas se aliaron y construyeron redes de complicidad institucional con las mafias. El narcotráfico corrompió a la policía mexicana.
>
> Es necesario combatir al crimen organizado, la corrupción y la expansión de la violencia social porque son una amenaza para la democracia, el bienestar social y la seguridad pública. Alejemos a México de convertirse en un narco Estado y un paraíso del robo de autos, el contrabando y el secuestro, desmantelando las condiciones estructurales de la economía del crimen.
>
> La cooperación antidrogas con los Estados Unidos de Norteamérica no debe de ser vínculo de subordinación. El mejor mecanismo para evitar las certificaciones unilaterales y la violación de la soberanía nacional es impulsar la firma de una Convención Internacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de la cooperación internacional acordada en la ONU y la OEA, entre otros organismos internacionales."[14]

---

[12] Ibidem. Ver apartado *Estado de derecho y justicia equitativa y eficaz*. www.prd.org.mx
[13] Idem, ver apartado *Seguridad pública y libertades ciudadanas*, www.prd.org.mx
[14] Ibidem, ver apartado El combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, www.prd.org.mx

Desde la perspectiva del PRD, las medidas emprendidas para fortalecer la seguridad pública, adoptadas por los gobiernos previos al 2000 lesionan los intereses de la ciudadanía. Particularmente, considera riesgoso el empleo de la fuerzas armadas en tareas de índole policiaca:

> "...el aumento a las penas impuestas, más efectivos policiales, uso de ejercito en tareas de seguridad pública y la adopción de medidas autoritarias, *vulneran los derechos humanos y las libertades ciudadanas.*"[15]

Dadas estas consideraciones, el PRD propone reformar la Ley que establece las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de suprimir la intervención de las fuerzas armadas del Consejo Nacional de Seguridad Pública.[16]

El PRD propone asimismo normar los convenios internacionales para garantizar la soberanía nacional, normar el uso de información y las tareas que realicen los integrantes del Consejos Nacional de Seguridad Pública, así como regular la participación ciudadana en los consejos de coordinación de seguridad pública.[17]

El PRD considera que las fuerzas armadas mexicanas requieren una modernización en su estructura orgánica y en su legislación. Aprecia necesario desaparecer al Estado Mayor Presidencial, pues le considera un organismo sin control:

> "El Estado Mayor Presidencial es una dependencia militar que ha desvirtuado sus fines originarios, faltando a la discrecionalidad e ilegalidad, conque en algunas ocasiones, se usa el trabajo de su oficialidad; sobre su

---

[15] Idem, ver apartado *Seguridad pública y libertades ciudadanas*, www.prd.org.mx. Sin embargo, como observa Benítez Manaut, en 1997, el cambio de gobierno en la Ciudad de México, con una administración perredista, no se tradujo en un cambio de estrategia, pues en principio, la jefatura de la Secretaría de Seguridad Pública fue encomendada al teniente coronel retirado Rodolfo de Bernardi, quien a su vez nombró en 10 direcciones generales, a varios militares retirados, entre ellos, a un general de división, a cinco generales brigadieres y a un teniente coronel. Ver Benítez Manaut, Raúl. "La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas." En Bailey, John y Roy Godson. *Crimen Organizado y gobernabilidad democrática*. México. Grijalbo, 2000, p. 217

[16] Dada la contradicción señalada, Raúl Benítez aprecia que ni el PAN –también ha recurrido a autoridades militares para dirigir diversas cuerpos de policía en los estados que gobernaba con antelación al 2000- ni el PRD cuentan con una estrategia alterna a la emprendida por los gobiernos priistas, de militarizar los mandos de las corporaciones policiales. Ver idem, p. 217

[17] Idem, ver apartado *Seguridad pública y libertades ciudadanas*, www.prd.org.mx

> presupuesto e ingresos generados no existe control alguno, ni de la SEDENA o la Secretaría de la Contraloría de la Federación, será necesario suprimirlo y crear una ayudantía para el Presidente de la República."[18]

Propone asimismo que la Secretaría de la Defensa Nacional absorba nuevamente a la Secretaría de Marina:

> "La futura Secretaría de la Defensa Nacional debe de transformarse para agrupar a las tres armas, con una estructura comandada por un Estado Mayor Conjunto o Unificado formado por los Jefes de Estado Mayor del Ejercito, Fuerza Aérea y Armada, presidido por un Jefe del Estado Mayor Conjunto, pero antes hay que independizar a la Fuerza Aérea del Ejercito, es necesario desde el punto de vista profesional, para que ella elabore en forma autónoma sus programas."

Finalmente, en relación con las fuerzas armadas propone modernizar el marco jurídico de las fuerzas armadas a fin de homologar los sueldos percibidos en las tres fuerzas, revisar y modificar la Leyes de Ascensos y Recompensas, del Servicio Militar, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y actualizar el Código de Justicia Militar a fin de crear un Ombudsman Militar.[19]

Hacia una doctrina de seguridad nacional de México: consideraciones sobre el punto de partida

La anterior exposición de perspectivas permite apreciar que, en materia de seguridad pública, las preocupaciones de los tres principales partidos guardan varias convergencias: todos se preocupan por el incremento del fenómeno delictivo, todos consideran objetivo prioritario sanear las instituciones de procuración de justicia, y todos consideran al narcotráfico y al crimen organizado como fuentes de desestabilización interna.

Asimismo, todos consideran prioritario profesionalizar a los cuerpos policiales y promover la aplicación real del Estado de Derecho.

---

[18] Ibidem, ver apartado *Renovación y dignificación de las fuerzas armadas.* www.prd.org.mx
[19] Idem, ver apartado *Renovación y dignificación de las fuerzas armadas.* www.prd.org.mx

No obstante, la identificación de las causas de dichos fenómenos y los mecanismos propuestos para combatirlos evidencian importantes diferencias, que si bien pueden ser explicadas parcialmente al encuadrarlas en los documentos en los que se encuentran inscritas -plataformas de campaña electoral que buscan atraer el voto y evitar que éste se dirija a las opciones contendientes-, también enmarcan divergencias de fondo.[20]

Por lo que se refiere a la seguridad nacional, es evidente la falta de una elaboración temática por parte de los partidos políticos, más allá de la referencia a cuestiones correspondientes a las fuerzas armadas.

Ciertamente, no cabría esperar un análisis estratégico en una plataforma de campaña, pero, como se ha señalado, tampoco existe documento alguno, elaborado por los partidos, donde se expongan las concepciones de los mismos respecto a dicho tema.

Lo anterior, aunado al hecho de que los proyectos de nación de los diferentes partidos pueden no ser convergentes, complica la posibilidad de concebir una doctrina de seguridad nacional en México, consensada por las fuerzas políticas más importantes.

A mediados del 2001 no es clara la posición que asumirían los distintos partidos ante el caso hipotético, por ejemplo, del surgimiento de un nuevo movimiento guerrillero de proporciones considerables.

Estas condiciones hacen deseable, en favor de la posibilidad de generar tal doctrina de seguridad nacional y de la consolidación de la democracia, la generación de un pacto, a la manera como la conciben O'Donnell y Schmitter:

---

[20] Estas diferencias se refieren particularmente a la identificación de las causas que dan origen a la crisis de seguridad pública. Así, por ejemplo, el PRD hace énfasis en la desigualdad económica, mientras que el PRI, si bien reconoce esta condición como factor coadyuvante, la restringe como causa de origen de la delincuencia de pequeña escala. Desafortunadamente, el documento de campaña del PAN no emite consideración alguna sobre los motivos que originan la crisis de seguridad pública. Por otra parte, las propuestas de solución de algunos partidos son rechazadas por otros. Por ejemplo, el PRD está en desacuerdo con el incremento de las penas a compurgar, propuesto por el PAN y con el aumento de efectivos policiales, favorecido por el PRI, pues considera, según se ha visto, que ambas medidas violan los derechos humanos y atentan contra las garantías civiles.

> "Un pacto consiste esencialmente en un compromiso negociado por el cual los actores concuerdan en renunciar (o recurrir en menor medida) a su capacidad de perjudicarse mutuamente, garantizando que no pondrán en peligro las respectivas autonomías corporativas o intereses vitales de cada cual. Lo característico es que esto implique ciertas cláusulas en las que se estipula que no se recurrirá a la violencia, se prohíbe apelar a otras fuerzas sociales (los militares o las masas) y a menudo se establece el compromiso de resolver disputas futuras. También pueden protegerse ciertos símbolos o instituciones nacionales (p. Ej., la bandera, el himno nacional los feriados, el uso del uniforme, la monarquía, la integridad territorial, las alianzas internacionales y la estructura federal del gobierno) contra las pretensiones de los 'extremistas'."[21]

El pacto se hace deseable en un contexto donde ninguna de los fuerzas sociales o políticas es lo suficientemente predominante como para imponer a los demás su proyecto ideal. Es decir, ninguna de ellas es capaz de generar para sí misma el suficiente apoyo como para hacer valer por sí misma su proyecto preferente.[22]

Consecuentemente, la negociación entre ellas arroja una segunda alternativa, que generalmente no hubiera sido la primera elección de ninguna de ellas, en lo individual, pero que, dada la correlación real de fuerzas, aparece como la menos perjudicial para sus intereses generales.[23]

Aunque estos mismos autores reconocen que el establecimiento de dichos pactos no es indispensable para la consolidación democrática, sí se considera deseable en la medida en que tiende a aumentar las probabilidades de arribar a una democracia fluida y viable.[24]

Sin este acuerdo entre los partidos, la generación de una doctrina de seguridad nacional, con el enfoque estratégico compartido que ésta supone, se antoja poco probable.

Y desde luego, sin este acuerdo, también resulta poco probable que las instituciones de seguridad del Estado mexicano sean legitimadas, pues constantemente estarán en situación

---

[21] O'Donnell y Schmitter. *Transiciones...*, pp. 64-65
[22] Idem, p. 65
[23] Ibidem, p. 65
[24] Idem, p. 66

de desgaste frente a la percepción y el discurso de las fuerzas políticas que temporalmente desempeñen el papel de oposición.

Lo anterior permite también establecer otra consideración, que es la necesidad de respetar el acuerdo democrático respecto a las reglas acordadas. Como señala Linz:

> "En una democracia es muy posible que fluctúe rápidamente la cantidad e intensidad de apoyo concedido a gobiernos, líderes, partidos y medidas políticas, mientras que la convicción en la legitimidad del sistema no se altera."[25]

Esto tiene que ver directamente con el grado de lealtad que los partidos mantengan respecto al régimen democrático.

Doctrina de seguridad nacional y lealtad de los partidos al régimen democrático

El proceso democrático genera ganadores y perdedores temporales en la medida en que determina quién habrá de ejercer temporalmente el gobierno y quién habrá de permanecer en la oposición.

De una oposición leal al régimen democrático, cabe esperar entre otras cosas, según establece Linz:[26] un compromiso inequívoco de llegar al poder sólo por medios electorales; un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, a excepción de cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.

Se espera también un rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder, así como al uso de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más allá del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo incluso a la oposición ademocrática o antidemocrática.

---

[25] Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1987, p. 40

[26] Todas las características de la oposición leal se encuentran en idem, pp. 70-71

Una oposición leal al régimen democrático debe establecer el compromiso de participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin condicionar dicha participación al cumplimiento de otras cuestiones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo.

Y un rasgo fundamental de una oposición democrática leal es su voluntad de unirse a fuerzas ideológicamente diferentes, e incluso distantes, pero comprometidas a conservar el orden democrático, aún si ello implica distanciarse de grupos afines ideológicamente, pero contrarios a la democracia.

Finalmente, de una oposición leal al régimen democrático se espera un rechazo a negociar apoyo político de la oposición desleal, a cambio de tolerar sus actividades antidemocráticas, así como la disposición a denunciar ante las autoridades legítimas acciones de todo tipo de fuerza empeñada en derribar al gobierno democráticamente electo.

Ciertamente se trata de condiciones ideales que difícilmente pueden ser cumplidas a cabalidad en condiciones de crisis política, según reconoce el propio Linz;[27]sin embargo enmarcan tendencias que son necesarias para la conservación del régimen democrático.

Por el contrario, la presencia considerable de fuerzas políticas que niegan legitimidad al régimen democrático o al gobierno democráticamente electo socavan las bases para la supervivencia del régimen.

Un régimen legitimado por los actores políticos sustantivos es factor fundamental para la generación de una doctrina de seguridad nacional. Por tal motivo, dicha doctrina difícilmente puede surgir y ser cumplida, en condiciones donde la oposición no se conduce lealmente hacia las reglas que integran al régimen.

En tal sentido, grupos anarquistas que desconocen la autoridad de todo tipo de régimen, o partidos y movimientos secesionistas, que pretenden la creación de un nuevo Estado o la

[27] Ibidem, p. 71

anexión a otro diferente, por ejemplo, son parte de lo que cabe considerar, en sentido general, oposición desleal.

De cualquier manera, la identificación de la oposición no es automática, pues como observa Juan Linz:

> "...no siempre es fácil identificar un partido secesionista, ya que estos grupos generalmente empiezan pretendiendo reivindicar una autonomía cultural, administrativa o política dentro de las instituciones estatales o federales. A veces resulta difícil distinguir la retórica del nacionalismo compatible con un Estado multinacional de los llamamientos a la creación de u Estado-nación separado, especialmente cuando esta retórica es propaganda utilizada por partidos que operan tanto en el ámbito regional como en el nacional y emplean un estilo diferente con un reparto de papeles entre sus líderes."[28]

La presencia creciente de grupos de oposición desleal crea las condiciones para el surgimiento de una oposición semileal al régimen democrático:

> "La situación de crisis provocada por problemas insolubles y por la presencia de una oposición desleal, con su voluntarismo y sentido de misión histórica, con promesas...de solucionar todos estos problemas sin sentirse

[28] Linz. *La quiebra de las democracias*. Pp. 58-59. Aunque no es el tema de este trabajo, y dicho sea de paso meramente, resulta difícil dejar de reflexionar sobre el caso de Chiapas. La consideración de Linz explica algunas de las preocupaciones que en determinados sectores sociales o políticos ha despertado la redacción promovida por el EZLN, en relación con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Júzguense por ejemplo los siguientes comentarios del diputado Martí Batres, coordinador de la fracción del PRD:
"A los indígenas se les permite así la plena ciudadanía a condición de que renuncien a su identidad étnica, lingüística y comunal.
"La reforma recientemente aprobada por las Cámaras de Diputados y Senadores está hecha, además, con una óptica defensiva, que ve en los pueblos indios una amenaza, al Estado-nación. Por eso se incorpora un párrafo absurdo que dice que "la nación mexicana es única e indivisible". ¿Por qué aquí se dice eso? Acaso porque se piensa que los pueblos indios son un peligro para la unidad nacional.
"Y ahora resulta que los descendientes de los primeros pobladores de estos territorios van a dividir a México.
"Eso es absurdo. Eso es desconocer la realidad del mundo actual ignorar que en Canadá se hablan dos idiomas y los esquimales tienen un territorio propio; que en España vascos, catalanes y gallegos, entre otros, cuentan con parlamentos y gobiernos propios, que en Nicaragua los miskitos tienen territorio y parlamento; que en una docena de países sudamericanos existen legislaciones indígenas similares a estas.
"Por eso, algunos compañeros legisladores al argumentar a favor de la reforma recientemente aprobada decían que no estaban legislando para 10 millones de indígenas, sino para 100 millones de mexicanos. Con ello reconocían, seguramente de manera involuntaria, que el objetivo de ese texto que aprobaron no era legislar para los pueblos indios sino para evitar que los pueblos indios pusieran en "peligro" la unidad nacional." En *Iniciativa de Decreto que deroga, adiciona y reforma diversas disposiciones de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indigena, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del Prd, en la sesion de la Comision Permanente del miércoles 16 de mayo de 2001*, publicada en Gaceta Parlamentaria, año IV, número 750, viernes 18 de mayo de 2001. Versión obtenida en http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010518.html

> obligada a detallar medidas políticas específicas que podrían ganar un apoyo mayoritario, crea las condiciones para que surjan fuerzas políticas semileales. Los antecedentes de estos sucesos pueden, sin embargo, encontrarse frecuentemente en períodos anteriores y más estables. Uno de esos antecedentes que a menudo caracteriza los regímenes democráticos recién establecidos es la tendencia de sus seguidores a identificar la democracia con su propia política social y cultural."[29]

Por su parte, los partidos semileales al régimen democrático, que presuntamente deberían de apoyar al proceso democrático, guardan una mayor afinidad con organizaciones que se encuentran de su mismo lado en el espectro ideológico, aún si estos promueven medidas extremistas, que con partidos moderados de corte ideológico distinto, pero comprometidos con la democracia.[30]

Indicadores de semilealtad, por parte de un partido que formalmente juega dentro de las reglas del procedimiento democrático serían sustantivamente su disposición a tolerar, disculpar o justificar las acciones de grupos desleales, que evidentemente rebasan los límites legítimos de la democracia.

En estos casos, los medios, es decir, las acciones realizadas por la oposición desleal ideológicamente afín son rechazados formalmente por extremos, pero el rechazo no es llevado a sus consecuencias lógicas, que sería denunciarlas públicamente y demandar la aplicación de la ley, dada la afinidad entre los objetivos que acciones de la oposición desleal persiguen y los postulados ideológicos del partido semileal.[31]

Desde luego, en sociedades heterogéneas, en alguna medida polarizada, puede aparecer poco racional para la oposición democrática mantener una actitud de condena hacia la oposición desleal, cuando ésta cuenta con importantes márgenes de simpatía popular. De

---

[29] Ibidem, pp. 66-67
[30] Idem, p. 66
[31] Idem, p. 65. Nuevamente, aquí es imposible dejar de reflexionar sobre el respaldo virtualmente incondicional que en diversos momentos algunos sectores del PRD ha manifestado respecto al EZLN. Evalúese la misma iniciativa de decreto presentada por el diputado Batres Guadarrama.

manera que es probable que la oposición democrática leal cuente con incentivos o presiones considerables para adoptar una actitud de semilealtad.[32]

Más aún, en sociedades donde tradicionalmente la ley ha sido vulnerada desde el poder mismo encargado de ejercerla, puede resultar poco atractivo apelar al cumplimiento de la misma ante demandas que, por otra parte, pueden parecer razonablemente justas, aún si éstas son planteadas por vías esencialmente autoritarias.

De cualquier manera, no parece conveniente pretender alcanzar nuevos umbrales de convivencia política, con el establecimiento de un régimen democrático y los valores de apego a la legalidad que le son concomitantes, vulnerando justamente el entramado legal.

Como observa O'Donnell:

> "...para avanzar en la consolidación de la democracia, los actores democráticos deben por lo menos: a) neutralizar a los actores incondicionalmente autoritarios, ya sea aislándolos en lo político o bien convirtiéndolos en sectas que no amenacen la supervivencia del régimen, y b) en relación con los actores neutrales, fomentar preferencias o por lo menos prácticas compatibles con el funcionamiento de la democracia...En relación con la mayoría antiautoritaria, los actores democráticos deben c) en primer lugar, aumentar el número y la fuerza de los actores verdaderamente democráticos, y en segundo lugar conseguir que el plano en que esa mayoría se hace valer, (es decir, el electoral) se convierta en el *locus* principal del proceso decisorio que se hace cargo de los grandes problemas de la agenda nacional."[33]

En todo caso, de no ser posible concretar un pacto entre las principales fuerzas políticas de México, que si bien es deseable no es imprescindible, sí es condición *sine qua non* que todas ellas, en tanto se participantes del proceso democrático, se asuman leales a las reglas del régimen que perfila a la democracia.

---

[32] Ibidem, p. 66. Probablemente esta consideración explique también parcialmente el efecto que el surgimiento del EZLN ha ejercido sobre algunos sectores del PRD.
[33] O'Donnell. *Contrapuntos...*, p. 224

Las acciones características de una oposición semileal disminuyen drásticamente las posibilidades de creación y operación de una doctrina de seguridad nacional de Estado, que asuma efectivamente los intereses estratégicos del Estado mexicano, más allá de la pugna electoral entre partidos.

No es posible dar lugar a una doctrina de seguridad nacional de Estado cuando las bases del régimen se encuentran sometidas a continua duda por fuerzas políticas que se disputan el derecho de reconocer unilateralmente los objetivos nacionales.

Las escasas posibilidades de arribar a una doctrina de seguridad nacional que se genera a partir del predominio de una lógica de oposición semileal se traduce también en la dificultad de legitimar las acciones de los organismos estatales encargados de proteger la seguridad del Estado-nación, dado que no existe consenso sobre los factores que le amenazan y respecto a las medidas con que se les habrá de encarar.

En estas condiciones, las acciones a realizar, por parte de los organismos de seguridad por decir, ante el surgimiento de una oposición desleal importante, como podría ser un grupo terrorista, se encuentran indeterminadas, porque el respaldo político de los actores sustantivos dependería de la afinidad ideológica o política que mantengan con dicho grupo.

En esta lógica, aún acciones legales, por parte de organismos de seguridad sujetos a controles democráticos, se verían naturalmente sujetas a desgaste político, por parte de la oposición semileal.

Y desde luego, como observa Linz, cuando los partidos que hipotéticamente deberían defender la democracia se muestran semileales hacia la misma, las posibilidades de supervivencia del régimen democrático, o del entramado institucional que comienza a darle vida, están condenadas al fracaso.[34]

[34] Linz. *La quiebra de las democracias*. P. 66

5.3 Apuntes para la agenda de seguridad nacional

En este apartado final se abordan diversos temas de interés para la seguridad nacional y la democracia mexicana, con énfasis en el riesgo que implica la privatización de los intereses públicos a través del establecimiento de relaciones de protección y complicidad entre el crimen organizado y funcionarios gubernamentales, o bien, con grupos políticos.

Esta situación es una realidad que en el México de inicios del siglo XXI pone en entredicho la capacidad de gobierno del Estado mexicano y amenaza, si no lo ha hecho ya en regiones limitadas, con sustraer porciones considerables del territorio nacional del control efectivo del Estado, o bien, con poner al Estado al servicio de los intereses del crimen, en claro retroceso de la evolución política del país.

Pero antes de analizar tal tema, es preciso partir de consideraciones generales sobre algunas de las principales cuestiones que constituyen temas de atención para la agenda de seguridad nacional mexicana, a inicios del nuevo siglo.

La agenda de seguridad nacional se integra con múltiples temas que revisten interés para la consecución de los objetivos nacionales. Estos temas se determinan a partir de la identificación de las principales vulnerabilidades del país que requieren ser atendidas por las diversas dependencias gubernamentales.

De acuerdo con Curzio, tales vulnerabilidades son actualmente: la presión sobre la soberanía, la definición respecto a un proyecto de integración supranacional, la fragilidad del Estado de Derecho, y la incapacidad para generar suficientes condiciones de bienestar socioeconómico para amplios sectores de la población.[1]

[1] Curzio. "La seguridad...", p. 17. El problema de la inequidad socioeconómica reviste una situación particularmente delicada para la estabilidad interna del país, según observa este mismo autor, idem, p. 17. De acuerdo con Rolando Cordera, se estima que alrededor de 26 millones de habitantes sufren condiciones de pobreza extrema. Cordera muestra también, con base en la información proporcionada por el informe presidencial de 2000, que hacia 1998, el 20% de los hogares más ricos de México, recibió 54.1% del ingreso nacional. Como contraste, el 20% más pobre subsistía con sólo el 4.2% del ingreso nacional total. 6.8 millones de personas perciben menos de un salario mínimo y 5 millones no reciben ingresos monetarios, sino que viven del autoconsumo. Ver apartado *La divergencia social* en http://www.rolandocordera.org.mx.

Pueden añadirse también el desgaste de los recursos naturales[2] y las críticas condiciones que a mediados del 2001 presenta el campo mexicano por la crisis de producción y comercialización de alimentos.[3]

La redefinición de la concepción de seguridad nacional del Estado mexicano obliga a un replanteamiento de los temas de la agenda de riesgos para su seguridad. Dicho replanteamiento requiere de la respuesta de al menos tres preguntas básicas:

- ¿Qué elementos del proyecto nacional son considerados vitales, más allá de diferencias políticas, para la supervivencia del Estado nacional?
- ¿Cuál es el papel que México desea asumir en el nuevo orden mundial?

---

[2] Según la SEMARNAT, datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística permiten considerar que la pérdida anual de capital natural por daños al ambiente es equivalente al 10.6% del PIB.
78% de las aguas residuales municipales y 85% de las industriales se vierten a los cuerpos de agua sin recibir tratamiento algunoy las redes municipales de agua potable pierden hasta 50% por fugas en la red de distribución; además y que 55% del agua de riego agrícola se pierde por evaporación e infiltración. De acuerdo con la SEMARNAT, el 15% de los acuíferos se encuentren sobreexplotados, mientras que 12 millones de mexicanos aún carecen de agua potable y 24 millones de alcantarillado. Por otra parte, cada año se deforestan alrededor de 600 mil hectáreas; 40% de los bosques y selvas restantes están en malas condiciones de conservación o presentan plagas. La tala ilegal y el saqueo de flora y fauna silvestres alcanzan proporciones críticas en 382 áreas. El 64% de las tierras agropecuarias y forestales ha sido dañado por erosión y otros procesos de degradación y 20 millones de hectáreas de suelos ha perdido entre 40 y 60% de su capacidad para retener agua. Ver http://www.semarnat.gob.mx

[3] Según establece Blanca Rubio, en1999, el precio del maíz presentó un deterioro de 45% en términos reales, respecto a los tres años anteriores; el porcentaje de reducción del precio del trigo, durante el mismo período fue similar, y el precio del sorgo disminuyó un 55%.. Como contraparte, el costo de las semillas se incrementó 63% y el de los fertilizantes en 52%. En 1995, el presupuesto gubernamental orientado al campo constituyó el 6.4% del total; en el 2000, dicho presupuesto se redujo a 2.9% y los apoyos a la comercialización se redujeron de 2, 777 millones de pesos en 1994 a 528 millones de pesos en 1999. Ver "Colapso de la agricultura nacional. La miseria en el campo, peor que en el porfiriato" en *Proceso*. N° 1289, 15 de julio de 2001. Las cifras citadas por el semanario corresponden al estudio de Blanca Rubio, investigadora de la UNAM, "El modelo económico neoliberal y el problema alimentario en México." Estas condiciones se muestran particularmente críticas si se tiene en cuenta que 22.5% de la población total ocupada en el país se desempeña en tareas agrícolas. La mayor parte de esa población se encuentra en los estados más pobres, según muestra Rolando Cordera: Chiapas con 54.1%, de su población ocupada dedicada a labores agrícolas, seguida por Oaxaca con el 50.1%, Guerrero con el 42.3%, Hidalgo con el 40.4% y Zacatecas con el 36.9%. Por lo que respecta a los ingresos de los trabajadores rurales, estos son inferiores a los del resto del país. El 41.5% de los trabajadores del campo reciben menos de 1 salario mínimo, el 1.4% recibe de 3 a 5 salarios mínimos, y sólo el .7% recibe más de 5 salarios mínimos. Ver apartado *La divergencia social* en http://www.rolandocordera.org.mx. Todas estas condiciones suponen condiciones favorables para escenarios de inestabilidad social y política en el campo. El 8 de agosto de 2001, arribaron a la capital del país varias organizaciones campesinas que se manifestaron en las calles de la Ciudad de México, en demanda de atención de las autoridades federales a la situación del campo. Por la noche de ese mismo día, tres artefactos explosivos estallaron en otras tantas sucursales bancarias. La acción fue reivindicada por un grupo subversivo denominado "Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo" (FARP), derivadas de una escisión del EPR. Ver diversos diarios nacionales de los días 8, 9, 10 y 11 de agosto de 2001.

- ¿Cuáles son los obstáculos que podrían perturbar la consecución de los objetivos nacionales?[4]

Política y crimen organizado: la feudalización del poder como riesgo para la seguridad nacional

Asumiendo que la consolidación de las instituciones democráticas representativas supone un objetivo del proyecto nacional, y sin menoscabo de la importancia que para dicho objetivo revisten otros temas, en este trabajo se hará referencia solamente a una cuestión que puede particularmente poner en riesgo la viabilidad del proyecto democrático, y por ende, a la seguridad nacional.

Este punto es la imbricación de intereses del crimen organizado y grupos políticos y su arraigo en determinadas regiones del país en un proceso de feudalización.

Desde esta perspectiva, se considera que dos de los principales riesgos para la viabilidad de la democracia representativa son por una parte, la crisis de eficiencia que representa para el Estado la incapacidad de brindar condiciones básicas de seguridad para la población, al tiempo que se pone en entredicho la capacidad estatal para ejercer control jurisdiccional efectivo sobre todo el territorio nacional.

Por lo que se refiere a la imbricación y feudalización de intereses criminales y políticos, es preciso atender a la manera en que ambos ámbitos se han desarrollado en México.

Los estudios sobre el tema definen dos modelos para entender la alianza entre criminales y políticos.[5] El primero posee una imagen *sistémica-centralizada* del fenómeno, lo cual

[4] Curzio. "Por un concepto...", pp. 109-110

[5] Como definen Bailey y Godson, por alianza entre criminales y políticos se entienden "...las complejas redes de cooperación e intercambio entre grupos criminales y autoridades, tanto electas como designadas, que existen a diferentes niveles de gobierno...". Bailey, John y Roy Godson. "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos." En *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México. Grijalbo. 2000, p. 15

supone la existencia de un sistema coherente y centralizado a partir del cual los líderes políticos controlan de manera vertical y descendente a los delincuentes.[6]

En la lógica de este modelo, las altas jerarquías políticas, incluyendo al presidente, en contubernio amplio que puede operar como un gobierno fantasma, controlan las actividades criminales organizadas y les brindan protección frente a los organismos de procuración de justicia internos y extranjeros.[7]

Entre los propósitos de tal control se encontraría, en tiempos del régimen posrevolucionario, el enriquecimiento individual de los miembros de la clase política, y procurar la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional.[8]

El segundo esquema enfoca al fenómeno desde una perspectiva *fragmentada-competitiva*, es decir, considera que existe un conjunto fluido de relaciones entre el liderazgo político y las organizaciones criminales, de manera que dichas alianzas son dinámicas y se modifican por múltiples circunstancias.

Desde este enfoque, el liderazgo y las condiciones de subordinación dentro de las relaciones entre políticos y delincuentes no están establecidos de manera inexorable: a diferencia de la perspectiva anterior, los delincuentes pueden incluso tomar la iniciativa y asumir el control respecto a la relación.[9]

Desde la perspectiva de este enfoque, el fenómeno es percibido como la existencia de diversos subsistemas político-criminales, donde las relaciones entre líderes políticos y delincuentes puede incluso operar a nivel subnacional, es decir, a partir de la connivencia de éstos con autoridades locales.[10]

---

[6] Idem, pp. 14-15
[7] Idem, p. 16
[8] Ibidem, p. 16
[9] Ibidem, pp. 14-15
[10] Ibidem, pp. 16-17. Sin embargo, como los autores señalan, mientras mayor sea la escala y la operatividad de las operaciones delictivas(introducción de cocaína a territorio nacional y posterior traslado hacia Estados Unidos, tráfico de inmigrantes, etc., por ejemplo), más alto y generalizado ha de ser necesariamente el nivel de complicidad de autoridades de carácter nacional.

En esta lógica no existe un jefe de capos en ninguno de los dos mundos, el delictivo y el político, sino que diversos políticos se benefician de manera personal al establecer alianzas con diferentes organizaciones criminales.[11]

Como se ha dicho, el liderazgo que se establece en cada una de esas relaciones fluctúa: a veces los delincuentes controlan a los funcionarios públicos, en ocasiones son éstos quienes extorsionan a los delincuentes, de manera que se trata de acuerdos fluidos, más que operar en la lógica de un control vertical sobre los delincuentes establecido desde la cumbre del poder político.[12]

Las ventajas que ofrecen cada uno de estos modelos, *sistémico-centralizado* y *fragmentado competitivo*, para explicar la relación entre política y crimen organizado, en el caso de México, depende del momento histórico que se pretenda abordar.

De este modo, mientras el régimen mantuvo bien aceitados sus mecanismos de control, hasta finales de la década de los 90, la relación entre política y crimen organizado evoca más a algunas de las premisas del enfoque *sistémico-centralizado*, según describe Astorga:

> "El eventual conflicto entre el 'crimen organizado' y la gobernabilidad –preocupación reciente en México- se anulaba mediante el control de lo más importante de los negocios ilegales desde el poder político...los más frecuentes sospechosos en el negocio de las drogas al mayoreo fueron personajes prominentes del poder político, particularmente gobernadores de estados norteños y gente cercana a ellos, miembros de sus equipos de gobierno o de las corporaciones policiacas. En su mayoría, los traficantes de peso no miembros de la clase política aparecerán señalados como protegidos políticos, no como padrinos o controladores de políticos. En otros términos, los traficantes serán percibidos como criaturas utilizadas por la clase política dominante para llevar a cabo el trabajo sucio, no como agentes sociales independientes y por encima de ella, o bárbaros tratando de tomar por asalto la fortaleza del Estado a través de estrategias de corrupción dirigidas a los impolutos funcionarios de diferentes niveles."[13]

---

[11] Idem, p. 17
[12] Ibidem, p. 17
[13] Astorga, Luis. "Crimen organizado y la organización del crimen" en Bailey , John y Roy Godson. *Crimen organizado y gobernabilidad...*, p. 90

Por otra parte, desde finales de los noventa hasta principios del siglo XXI, lo que se ha observado es el resquebrajamiento de los mecanismos de control del antiguo régimen, y por el momento, la ausencia de nuevos esquemas que sustituyan plenamente a los anteriores.

Consecuentemente, se aprecian condiciones más cercanas al modelo *fragmentado-competitivo*. Estas condiciones permiten explicar el imperfecto control que ejercen las autoridades burocráticas centrales respecto a las actividades del crimen organizado, así como los diversos nexos entre algunos funcionarios públicos y los delincuentes.[14]

Dentro de los mecanismos de control que en los últimos años se han perdido, se encontraría, por ejemplo, según refiere Astorga, el control ejercido a través de instituciones de coacción a través de su mediación entre el poder hegemónico y los grupos de traficantes de drogas, para regular el mercado y el número de bandas operantes.[15]

De acuerdo con este autor, el debilitamiento de los mecanismos de control tradicionales ha generado condiciones idóneas para que la delincuencia organizada intente sacudirse la tutela histórica a la que se había visto sometida y pretender ser considerada bajo nuevas reglas de juego. Desde esta perspectiva, el principal objetivo de estos grupos no sería en todo caso tomar el lugar de la fuerza política.[16]

Esta perspectiva coincide en algunos puntos con la expuesta por Chabat a mediados de los noventa, según la cual, el objetivo primordial de los grupos de narcotraficantes –las bandas dedicadas al narcotráfico son las más poderosas dentro de todas aquellas que realizan diversas actividades de crimen organizado- no persiguen como meta propia el destruir un orden social del cual se nutren, sino que su principal interés es poder operar sin molestias.[17]

---

[14] Bailey y Godson. "Introducción...", p. 17. Así, por ejemplo, los casos del general Jesús Gutiérrez Rebollo, ex director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, y de Mario Villanueva Madrid, ex gobernador de Quintana Roo, ambos procesados por prestar ayuda al entonces jefe del Cártel de Juárez, Amado Carrillo, dan muestra de una relación de cooperación entre funcionarios públicos y delincuentes propia del modelo *fragmentado-competitivo*.

[15] Idem, pp. 111-112

[16] Ibidem, p. 112

[17] Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios" en *Política y Gobierno*. México. CIDE, Año 1, N° 1, Enero-Junio, 1994, p. 8 Chabat retoma la idea de Lee III, Rensselear W. *The white Labyrinth. Cocaine and Political Power*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990, p. 9

Esta consideración permite dimensionar, como sugiere Chabat, el carácter de la violencia identificada con el fenómeno integral del narcotráfico: violencia entre bandas, violencia contra el Estado y violencia motivada por el consumo de drogas.[18]

En esta lógica, el recrudecimiento de la violencia que se puede apreciar en los últimos años, en México, atribuible a las bandas de narcotraficantes, se debe, por una parte, a la ilegalidad de la actividad –que se traduce en enfrentamientos entre las mismas por controlar mercados-, y por otra, consecuencia de la anterior, a la voluntad gubernamental de hacer frente al fenómeno mediante la fuerza armada.[19]

Según esta perspectiva, un cambio en las reglas del juego, es decir una legalización del tráfico de drogas abatiría gran parte de la violencia relacionada con el fenómeno: eliminaría los aspectos de violencia entre los grupos de narcotraficantes, dado que regularía el mercado, y además detendría la violencia entre agentes gubernamentales y traficantes.[20]

Hacia mediados de los 90, Chabat sugería que toda violencia motivada por el fenómeno del narcotráfico, no dirigida contra el Estado, constituía en todo caso, un problema de seguridad pública, más que un problema de seguridad nacional.[21]

Sin embargo, la dimensión que ha alcanzado la violencia en diversos estados de la República, por cuestiones de tráfico de narcóticos, permite estar de acuerdo con Curzio cuando observa:

> "Hoy por hoy, el escenario más catastrófico que enfrenta el país es que los avances democráticos sean cuestionados por una notable falta de eficacia para cumplir una de las funciones básicas de cualquier estado: la seguridad de las personas y de sus bienes."[22]

---

[18] *Idem, pp. 6-9*
[19] Idem, pp. 8-9
[20] Idem, pp. 8-9. El autor destaca que tal medida tendría poco efecto, sin embargo, para abatir la violencia generada por el consumo de drogas, es decir, acciones cometidas por los usuarios de drogas.
[21] Idem, p. 9
[22] Curzio. "La seguridad...", p. 17

En este caso, la crisis de seguridad pública estaría identificada con la incapacidad estatal de hacer cumplir la premisa básica de existencia del Estado: el monopolio legítimo de la violencia, ante cárteles que se disputan el territorio de operaciones a sangre y fuego, con la población en medio.

Como opina Chabat, estas condiciones se pueden agravar incluso, dada la respuesta que, de acuerdo con los compromisos internacionales contraídos, el Estado mexicano debe aplicar al fenómeno del tráfico de drogas: una política de contención de "guerra total".

Como observaba este autor:

> "...la tolerancia relativa hacia el narcotráfico deriva probablemente de que dicho fenómeno no amenaza la estabilidad por sí mismo, dado que sus fines no son políticos y dado que la modernización inacabada del Estado mexicano proporciona espacios para la corrupción generada por el narcotráfico. El mantenimiento de esta situación depende de que la política de tolerancia del Estado mexicano hacia el narcotráfico no se transforme en una política de "guerra total", como en algunos casos y momentos se ha dado en Colombia. No obstante, en este sentido, el proceso de modernización política que experimenta el país podría sin duda contribuir a un mayor enfrentamiento narcotráfico-Estado, debido a las dificultades que experimenta el narco para insertarse en una sociedad regida fundamentalmente por la racionalidad jurídica."[23]

Ahora bien, conviene contextualizar estas consideraciones en las circunstancias generales que atraviesan los Estados en América Latina, aplicables a México.

---

[23] Idem, p. 21. En este caso, el autor hace referencia a la racionalidad jurídico-burocrática en términos weberianos, es decir, la disposición del Estado y de la sociedad de hacer coincidir reglas explícitas –las leyes- con las prácticas reales que tienen lugar en la interacción cotidiana, y con una separación clara entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva, en sociedades no arregladas conforme a la lógica jurídica-burocrática, es fácil la convivencia con el fenómeno del narcotráfico, en tanto las acciones de éste no vulneran el mecanismo real con que opera el Estado, independientemente de lo que señalen las leyes formales. Según asienta el autor, en este caso, el narcotráfico tampoco supone una amenaza a la seguridad nacional, pues la existencia y estabilidad del Estado no descansa directamente en las instituciones formales. Sólo las sociedades arregladas conforme a la racionalidad jurídica-burocrática pueden percibir a la corrupción generada por el narcotráfico como problema de seguridad nacional, puesto que desvía a favor de intereses particulares, el empleo de diversos recursos de orden público, como son el empleo de cuerpos policiales, la administración de justicia, etc. En sociedades no arregladas conforme a la racionalidad jurídico-burocrática, la corrupción de recursos públicos que se generan por medio del tráfico de drogas no atenta contra la seguridad del Estado, pero sí dificulta la transición hacia una racionalidad jurídico-burocrática necesaria para la democracia. Ver idem, pp. 15-16

Como observa O'Donnell, el Estado latinoamericano se encuentra en condiciones de crisis. Esta crisis se refiere al menos a tres aspectos: el Estado, entendido como conjunto de burocracias capaces de cumplir su tarea con eficacia; la efectividad en el apego al orden legal a lo largo del territorio; y el carácter público de las acciones de los organismos estatales.[24]

Uno de los supuestos fundamentales de las teorías del Estado aceptadas hoy en día es que existe una alta homogeneidad en los alcances territoriales y funcionales del Estado; sin embargo, según se ha visto ya, esta condición no se cumple en Latinoamérica.[25]

En América Latina,

> "...estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Esos estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias."[26]

En esta lógica, el poder público que se establece en el nivel local de dichos Estados nacionales, se constituye como un sistema de poder privatizado. En estas localidades, la aplicación de la ley se ejerce con base en la asimetría de poder existente, de manera que operan como regiones feudalizadas donde la dimensión pública del poder se pierde.[27]

En el caso de que dichos Estados pretendan desarrollar el entramado institucional de la democracia representativa, sólo lo pueden hacer de manera heterogénea, pues en amplias regiones geográficas, su capacidad para ejercer presencia funcional y territorial es irregular,

---

[24] O'Donnel. *Contrapuntos...*, p. 264
[25] Idem, p. 265
[26] Ibidem, pp. 266-267
[27] Ibidem, p. 267

de manera que en las zonas donde su presencia es menor, persisten características autoritarias que favorecen a los intereses de poder locales.[28]

En tal sentido, cabe destacar que la transición mexicana ha seguido un patrón desigual, donde el proceso de dar nacimiento a un Estado democrático, con amplia presencia territorial y funcional, no ha concluido, de manera que coexisten estructuras modernas con estructuras tradicionales que responden a intereses de oligarquías arraigadas en el antiguo régimen posrevolucionario.[29]

El proceso de renovación institucional permanece, a mediados del 2001, inacabado. Aún dentro de la estructura gubernamental coexisten instituciones tradicionales que son incorporadas, junto con su herencia y estructura, a las mismas tareas que realizan nuevas dependencias.[30]

La conservación de condiciones de ineficacia presencial y funcional del Estado puede agravar las circunstancias ya prevalecientes en diversos estados de la República, como Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Hidalgo y Oaxaca, donde se observan rasgos de feudalización del poder y las políticas de seguridad quedan en manos de caciques locales.[31]

---

[28] Idem, pp. 268-271. Considérese como ejemplo el caso de los acontecimientos en Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995, donde la Policía Judicial Estatal masacró extrajudicialmente a un grupo de campesinos desarmados, que se dirigían en grupo a la localidad de Atoyac de Alvarez, para participar en una manifestación para exigir información sobre un activista campesino desaparecido. Una filmación de la matanza fue transmitida por el reportero Ricardo Rocha en un programa televisivo dominical. Dada la gravedad de los sucesos filmados, el entonces gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer, dimitió de su cargo, sin embargo, su responsabilidad en los acontecimientos quedó sin ser sometida a indagación. Ve Amnistía Internacional. *México...*, pp. 21-22

[29] Benítez Manaut. "La contención...", pp. 196-197 y 198

[30] Idem, p. 198. Un ejemplo de lo anterior puede ser la coexistencia de la Policía Judicial Federal y la Policía Federal Preventiva. Según establece el autor, el efecto que esta indecisión para descartar institucionalmente a las dependencias menos funcionales y sustituirlas globalmente por otras acordes a las actuales circunstancias, ha sido la necesidad de recurrir al ejército para establecer márgenes de confiabilidad mínimos en las tareas de seguridad pública, que dado su desbordamiento, son consideradas tareas de seguridad nacional. Ello, dado las condiciones de heterogeneidad en la presencia de la autoridad del Estado a lo largo del territorio, pues como establece Camp, la campaña antidrogas ha hecho de los militares la autoridad suprema en diversas regiones de los estados de Oaxaca, Sinaloa, Jalisco y Guerrero, lo que evidentemente muestra que la hegemonía territorial del Estado es incompleta. Ver. Camp, Roderic Ai. *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*. Oxford University Press, 1992, p. 92

[31] Ibidem, p. 196. Recuérdese el caso ya mencionado de Aguas Blancas, Guerrero, por ejemplo.

La feudalización del poder favorece la conformación de un poder dual, aunque posiblemente fragmentado.

Este poder dual se establece dado que si bien el Estado monopoliza formalmente la violencia legítima, no posee capacidades reales para ejercerla, de manera que en diversas regiones es sustituido por grupos que sustentan intereses privados y que aprovechan la situación para desarrollar actividades ilegales.[32]

En estas condiciones, en el México contemporáneo coexisten factores favorables y proclives a extender la validez de las premisas de la democracia representativa a lo largo del territorio, con dos enclaves potencialmente contrarios a tal objetivo: oligarquías políticas tradicionales asentadas en diversas regiones, y grupos delictivos dedicados al crimen organizado.

En la última década, las condiciones propias de un modelo *fragmentado-competitivo* en las relaciones entre el crimen organizado y políticos, aunadas al cambio de régimen y a la consecuente marginación de grupos políticos que se beneficiaban ampliamente de la anterior correlación de poder, pueden favorecer escenarios riesgosos para la seguridad nacional y para la consolidación democrática.

Hasta el 2001, la violencia generada por el narcotráfico parece carecer, en lo esencial, de motivaciones políticas. Hasta mediados de los noventa, la violencia motivada por el tráfico de narcóticos era contenida, en tanto la lógica de interacción entre las bandas y los líderes políticos era más cercana al modelo *sistémico-centralizado*.

Sin embargo, en un contexto cercano al modelo *fragmentado-competitivo*, esta condición podría cambiar y politizar a la violencia generada por el crimen organizado.

Dadas las condiciones de resquebrajamiento de los mecanismos de control, intentos de tránsito hacia una sociedad arreglada conforme a la racionalidad jurídico burocrática, y

[32] Idem, p. 197

notable heterogeneidad territorial en la capacidad de control del Estado, la posibilidad de una imbricación entre intereses políticos desplazados y grupos dedicados al crimen organizado se aprecia como uno de los escenarios más negativos para la seguridad nacional.

Así, por ejemplo, Curzio establece:

> "En este escenario de políticos desplazados que, además de quedar fuera del juego político, ven como se reduce su posibilidad de hacer negocios por la privatización y los mayores controles establecidos socialmente...el vínculo entre delincuencia y política puede encontrar un campo fértil."[33]

Y Astorga, por su parte, señala:

> "En México, los cambios recientes en la correlación de fuerzas políticas, en caso de que las fuerzas democráticas no lograran consolidarse ni imponer el estado de derecho por encima de los acuerdos oscuros con grupos de poder que se niegan a respetar las reglas de convivencia democrática, darían lugar a un escenario extremo, entre otros, donde ex miembros de la DFS, de la PJF, del ejército, junto con priistas de línea dura resentidos o sin trabajo y los traficantes de siempre y los que se agreguen; en fin, los desplazados de la estructura de poder en declive y los duros que todavía permanecen y apuestan a su perennidad y la de sus privilegios, encuentran un terreno común de entendimiento, nada difícil, dada la experiencia histórica, para unir sus intereses y seguir con el negocio del tráfico de drogas, que les permitiría una enorme y rápida acumulación de capital y crear las condiciones de posibilidad para ejercer mayor influencia en y desde otros campos con fines diversos, entre los cuales, tratar de hacer más difícil o incluso invertir el proceso de transición democrática..."[34]

El riesgo para la gobernabilidad democrática, y por ende, para la seguridad nacional, estriba en que, dichas oligarquías tradicionales, aún insertas en el aparato general del Estado, busquen el respaldo o fortalezcan nexos ya existentes, con el crimen organizado, a fin de oponer resistencia común a la conformación de un nuevo régimen democrático.[35]

---

[33] Curzio, Leonardo. "Cirmen organizado y financiamiento de campañas políticas en México" en Bailey, John y Roy Godson, ob cit, p. 143
[34] Astorga. "crimen...2, pp. 112-113
[35] Idem, p. 194.

La consolidación de un régimen democrático apunta a la modificación de las formas de dominación personalista y patrimonialista, no arregladas conforme a la racionalidad jurídica-burocrática, propia de la democracia, que persisten en varias regiones del país.

Consecuentemente, dicho régimen podría ser percibido como amenaza común por los grupos que en mayor medida se benefician de una frágil aplicación de los esquemas legalistas de la democracia y de la conservación de amplias zonas de incertidumbre respecto a la capacidad presencial y funcional del Estado: los cacicazgos locales y los grupos dedicados a actividades ilícitas.

Las posibilidades de esta imbricación de intereses no parecen mínimas si se atiende a la configuración antes vista, de la capacidad estatal en América Latina, y en particular en México, que de alguna manera evidencia una situación crítica.

La politización del potencial para generar violencia, de grupos dedicados al crimen organizado, dada la capacidad de movilización de recursos de tales agrupaciones, supondría, sin lugar a dudas, un serio desafío a la capacidad de control presencial y funcional del Estado mexicano, ya de por sí precaria.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que varios cacicazgos locales han alcanzado una notable capacidad de influencia política y económica a nivel nacional, el riesgo de la conjugación de ambos tipos de intereses en contra del proyecto democrático se hace evidente.

Resulta pues fundamental evitar que a la violencia que genera el crimen organizado, que se constituye ya de por sí como un importante obstáculo para la gobernabilidad democrática, se añada un proyecto político autoritario con intenciones de desestabilización.

A pesar de que el remedio aparece en todo caso como fuente del conflicto, no parece haber otra forma de prevenir el problema que extender y profundizar la presencia y capacidad funcional del régimen democrático a lo largo del territorio nacional.

De lo contrario, el incipiente régimen democrático mexicano puede estar condenado a operar como democracia delegativa, con amplias regiones que en los hechos operen como feudos autoritarios sustraídos a la ley, y en todo caso, con un Estado puesto permanentemente en jaque por los intereses privados más regresivos.

Conclusiones

Seguridad nacional es un concepto que se interpreta de diversas maneras. Esta variedad de interpretación se debe sobre todo a sus implicaciones prácticas, más que a su propio significado conceptual, que de acuerdo con la doctrina que le es característica, es bastante simple, cuando no esquemático.

De acuerdo con la doctrina de seguridad nacional, sistematizada por los militares estadounidenses tras el término de la Segunda Guerra Mundial y heredada después a otros países, la seguridad nacional es la protección y garantía de los objetivos nacionales de un determinado Estado nacional.

Distintas concepciones políticas y militares nutren a la idea de la seguridad nacional: la razón de Estado, la geopolítica y la estrategia de guerra total.

La primera se refiere básicamente a que todo gobernante debe hacer cuanto esté en sus manos, legal o ilegal, moral o inmoral, a fin de preservar su propio Estado e incrementar continuamente su poderío.[1]

La geopolítica, por su parte, se ocupa de las luchas entre los centros de poder para dominar el espacio geográfico y de sus esfuerzos por imponerse a las resistencias de sus condiciones materiales.[2] La geopolítica concibe la existencia de una guerra perenne entre los centros de poder que se disputan recursos escasos.

La percepción de un ámbito internacional en continua disputa da lugar a la estrategia de guerra total, que involucra a toda la población, a todos los Estados y a todas las actividades

[1] Meinecke, Friedrich. Machiavellism. The doctrine of Raison D'État and its place in modern history. New York, Frederick A. Praeger, Inc. Publishers. 1965, p. 2-3 y 7

[2] Comblin, Joseph. "La doctrina de la seguridad nacional." En *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México, UNAM, 1979, p. 411.

internas y externas del Estado, sin que existan periodos pre y post bélicos, sino sólo variaciones en la intensidad de la confrontación.[3]

La definición de seguridad nacional, propia de la doctrina mencionada, recupera en su concepción general todas estas perspectivas: razón de Estado, geopolítica y estrategia de guerra total.

Sin embargo, dicha doctrina fue elaborada fundamentalmente en los cuarteles, más que en las aulas, es decir, persigue un fin práctico, y no rigor cognoscitivo. Persigue ante todo la victoria, y no profundizar en temas propios de la ciencia política. Por esta razón el esquema conceptual de tal doctrina pasa por alto las implicaciones eminentemente políticas que sus definiciones conllevan.

Una definición que resume la concepción de seguridad nacional propia de la doctrina tradicional de la misma la aporta Thiago Cintra:

> "...garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes."[4]

Las implicaciones prácticas de tal definición se derivan de la manera en que se acoten los conceptos de Estado, nación y objetivos nacionales. Así, por ejemplo, de que la concepción de Estado sea orgánica o liberal dependerá la manera en que se definan los objetivos nacionales, dado que las relaciones que se establecen entre gobierno y ciudadanía son claramente diferentes en uno u otro caso.

Un Estado concebido como ente orgánico privilegia el aspecto del mando del gobierno sobre los ciudadanos bajo una perspectiva naturalista. El gobernante es tal prácticamente

---

[3] Piñeyro Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: una visión histórica." En *Sociológica*. México, Año 9, No. 25. "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina." Mayo-agosto de 1994, p. 79.

[4] Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. México, CISEN, 1991, p. 53.

por derecho propio, y al igual que en un ente natural los miembros se subordinan al cerebro, en el ente político se espera esencialmente que los ciudadanos se subordinen a la directrices emanadas del gobierno, en última instancia, sin importar su parecer.

Un Estado liberal concibe al gobierno como subsidiario de los ciudadanos, dado su origen contractual. Si el propio Estado es producto de un contrato entre los ciudadanos, el gobierno es en todo caso representante del interés general de los mismos; por tanto sus directrices no pueden rebasar los umbrales que los propios ciudadanos le impongan.

En el espectro político contemporáneo, aquellos Estados cuyo régimen político es autoritario sostienen de facto una concepción organicista del Estado, mientras que los Estados cuyo régimen político es democrático refrendan la lógica contractual.

Naturalmente, el gobierno de un régimen autoritario se percibe a sí mismo como la única instancia facultada para determinar los objetivos nacionales y las amenazas a los mismos.

La geopolítica, que nutre al concepto tradicional de la seguridad nacional, privilegia una perspectiva orgánica del Estado. En la medida en que opera en una lógica de guerra perenne, la doctrina de seguridad nacional tradicional potencialmente militariza todos los aspectos de la vida nacional, ya que todos los recursos disponibles han de ponerse en juego a fin de obtener la victoria.

Como consecuencia, esta doctrina brinda potencialmente un argumento a favor de la participación de los militares en aspectos no castrenses de la vida comunitaria. Esta condición conlleva serias implicaciones en Estados donde la subordinación del poder militar a las autoridades civiles está condicionado o es inseguro.

Dado que la doctrina de seguridad nacional no distingue entre tipos de Estado, tal doctrina ha sido empleada para justificar golpes de Estado que han derrocado poderes democráticamente establecidos, en aras de supuestos intereses de seguridad nacional interpretados unilateralmente por los militares.

Así, Pinochet recupera la definición juricista del Estado, que le concibe como la suma de población, territorio y gobierno, con la salvedad de que otorga a este último la condición de soberano:

> "Para que el Estado exista es necesario que se complementen tres elementos básicos que hemos señalado: el territorio, la masa humana unida bajo la idea de Estado y su acción soberana."[5]

Si el gobierno es soberano, entonces es autodeterminado, de manera que al ciudadano no le queda sino acatar sus disposiciones, que dada la condición soberana del gobierno, adquieren el carácter de incontestables.

En esta perspectiva, si la vida nacional se encuentra inmersa en una lógica de guerra, cualquier disensión respecto a las directrices gubernamentales es concebida como traición, y por ende, se torna suprimible en términos bélicos. La oposición política se convierte entonces en el enemigo interno, o bien, en términos organicistas, en un cáncer que es necesario extirpar por cualquier medio.

En una lógica de guerra, todo Estado requiere de un mínimo de unidad, a fin de contar con condiciones internas propicias para la victoria. Sin embargo, un Estado organicista extrema estas condiciones, de manera que toda disensión, por mínima que sea, ubica potencialmente a quien la sustenta, como enemigo del Estado.

Dado que todos los recursos nacionales se ponen en marcha para obtener la victoria, la disensión, aún si no es esencialmente política, es percibida como una amenaza para los objetivos nacionales.

Los casos de Brasil en 1964 y Chile en 1973 constituyen buenos ejemplos de las repercusiones de la aplicación de una doctrina de seguridad nacional militarista, con una *concepción orgánica del Estado.*

---

[5] Pinochet Ugarte, Augusto (General). "Elementos constitutivos del Estado." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, op cit, p. 148.

En ambos casos, militares formados profesionalmente bajo la doctrina tradicional de la seguridad nacional, derrocaron gobiernos democráticamente constituidos apelando a intereses de seguridad nacional y, una vez instalados en el poder, anularon a toda institución estatal que les disputara la capacidad de ejercer un gobierno soberano, y además encuartelaron a sus propias sociedades eliminando sistemáticamente a la oposición.

Estos regímenes, denominados en ocasiones como "de seguridad nacional" hicieron tabla rasa de la legislación preexistente y generaron una ad hoc, establecida discrecionalmente según las necesidades momentáneas de los gobiernos militares.

Las dictaduras así establecidas se convirtieron en dictaduras soberanas, con plenos poderes para decidir sobre el destino de todos los aspectos de la vida pública, y sometieron a sus sociedades a un estado de excepción aún sin la existencia objetiva de un conflicto armado.[6]

En este contexto resulta difícil hablar de seguridad nacional, pues en todo caso, se privilegia la seguridad del Estado o del régimen, que se encuentra divorciado de manera notable de una amplia proporción de su propia ciudadanía.[7]

A contrapelo de lo que acontece en los regímenes autoritarios, la seguridad nacional de un régimen democrático parte de premisas claramente distintas. No puede rebasar umbrales mínimos de apego a una legalidad que garantice la protección de las libertades cívicas y en general, de los derechos humanos.

Para algunos autores, sin embargo, la democracia y la seguridad nacional al menos por lo que se refiere a su operación doméstica, son esencialmente incompatibles. Desde este punto de vista el apelar a supuestos criterios de seguridad nacional ha permitido frecuentemente a diversos gobiernos silenciar a la oposición, y ha brindado oportunidades para explotar las

[6] Estos hechos muestran la tergiversación conceptual que caracteriza a tales regímenes. Según establece Carl Schmitt, la dictadura romana clásica era una dictadura delegativa, en tanto se encontraba limitada temporal y facultativamente por las propias leyes romanas. Por otra parte, el origen de la figura legal de los estados de excepción se limitaba a la presencia real de un conflicto armado, en razón de lo cual se confería la autoridad máxima de determinada región a los militares. Schmitt, Carl. *La dictadura*. Madrid, Alianza Editorial, 1985.
[7] Buzan Barry. "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World", en *National Security in the Third World*. Great Britain, Cambridge University Press, 1988, p. 16.

'amenazas'en favor de propósitos particulares y para manejar alguna cuestión con menos control democrático.[8]

Desde esta perspectiva, el ubicar o convertir diversas cuestiones de política doméstica como riesgos para la seguridad nacional, y apelar por tanto por su resolución a través de medidas extraordinarias, evidencia la falla de las instituciones existentes para manejar diversas demandas a través de las vías políticas rutinarias.[9]

En esta lógica, por ejemplo, los grupos que de manera diversa alteran el orden interno se convierten en tema de atención para la seguridad pública, que en sí misma, posee –o debiera poseer– lineamientos de acción acotados por la ley, y que, en principio, nada tendrían que ver con medidas extralegales motivadas por situaciones de emergencia.

El debate sobre el carácter, la ubicación y el tratamiento que deben recibir diversos fenómenos frecuentemente inscritos dentro de la esfera de la seguridad nacional en su vertiente doméstica (subversión, terrorismo, crimen organizado, etc.) permanece inconcluso.[10]

De cualquier manera, dado que el concepto se mantiene vigente tanto en su aspecto doméstico como externo, es necesario enfatizar que la seguridad nacional implica la protección integral de toda la entidad sociopolítica, esto es, ciudadanos y Estado, en tanto la estructura estatal es producto de la voluntad de los propios ciudadanos.

Por tanto, no está de más recordar que en un régimen democrático, debe ser posible debatir y argumentar públicamente sobre el contenido de los Objetivos Nacionales que habrá de

[8] Ver Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder London. Lynne Rienner Publishers. 1998, pp. 21-29.
[9] Idem.
[10] Al menos en México, estas cuestiones son abordadas indistintamente por dependencias nominalmente encargadas tanto de la seguridad nacional como de la seguridad pública.

proteger el sistema de seguridad nacional, y sobre los factores a ser considerados como amenazas a su consecución.[11]

Además, en un régimen democrático, los aparatos burocráticos encargados de la seguridad nacional, es decir fuerzas armadas y organismos de inteligencia, deben ser sometidos al escrutinio público a través de las instituciones de representación ciudadana y contar con una legislación específica que establece con claridad los límites permitidos para el cumplimiento de sus tareas.

Desde luego, en la medida en que se trata de organizaciones coercitivas, o bien, que trabajan dentro de necesarios márgenes de secrecía, el control institucional que se establece sobre los mismos en un contexto democrático nunca es completo. Sin embargo, desde un punto de vista comparativo, la posibilidad de emplear el potencial coercitivo de dichos organismos en contra de los propios ciudadanos se reduce.

En un régimen democrático, el aparato gubernamental encargado de la seguridad nacional no puede ejercer coerción en contra de la oposición política legalmente establecida, que se apega a las reglas del juego propias de la democracia.

Diversos regímenes que han transitado del autoritarismo a la democracia se han visto en la necesidad de readecuar los esquemas institucionales y operativos de su aparato de seguridad nacional, a fin de hacerlos congruentes con las nuevas reglas de convivencia.

Ejemplos de la lógica que sigue esta adecuación se encuentran en el *Libro Blanco de Sudáfrica*,[12] generado tras la desaparición del régimen del apartheid, y en general, en la reestructuración institucional llevada a cabo por el gobierno de Chile a partir de 1989, a pesar de las limitantes que en este caso impone la fuerza que aún ejercen los militares en el proceso de la toma de decisiones de gobierno.

---

[11] Este argumento se encuentra presente, si bien sin el empleo de los conceptos propios de la doctrina de seguridad nacional, en Buzan. *Security...*, p. 28.

[12] Gobierno de Sudáfrica. *Libro Blanco*. México, Mimeo, (traducido por el Cisen), s.f.

Todas estas consideraciones respecto a las características diferentes de la lógica y operación de la seguridad nacional en los regímenes autoritarios y democráticos resulta de interés para la reflexión sobre el caso mexicano.

El régimen posrevolucionario fue esencialmente autoritario, si bien el grado en que lo fue no le equipara con las dictaduras sudamericanas. De cualquier manera, dada su condición autoritaria, la lógica operativa de su seguridad nacional se asemejó en varios aspectos a la propia de tales regímenes.

Según establece Buzan, las características generales de la seguridad nacional de un Estado subdesarrollado, como es México, están determinadas por la presencia de un Estado débil, que posee uno o más de los siguientes rasgos:

1. Altos niveles de violencia política.
2. Cambios mayores recientes en sus instituciones políticas.
3. Importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica.
4. La policía cumple importantes roles políticos en la relación cotidiana con los ciudadanos.
5. Importantes conflictos políticos sobre la ideología que debe emplearse para organizar al Estado.
6. Carencia de identidad nacional o identidades nacionales contrapuestas dentro del mismo estado.
7. Carencia de una clara jerarquía, explícita y realmente operante, de la autoridad política.
8. Alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación.
9. Presencia de una clase media urbana proporcionalmente pequeña respecto al resto de la población.[13]

Este tipo de Estados poseen una legitimidad y cohesión relativamente bajas y suelen contar con gobiernos represores. Según establece el mismo autor, las preocupaciones de seguridad

[13] Buzan, op cit, pp. 20-21.

de un Estado débil, son fundamentalmente domésticas, pues es en el ámbito interior donde surgen los cuestionamientos más directos y constantes respecto a su propia supervivencia.[14]

Dado que los asuntos domésticos que poseen un determinado potencial para afectar al gobierno son considerados como asunto de seguridad nacional, los gobiernos de un Estado débil suelen actuar en contra de sus opositores políticos, independientemente de que éstos posean o no un carácter subversivo.[15]

Cabe destacar que entre 1917 y el 2000, de manera variable, el Estado mexicano se encontró inmerso en distintas combinaciones de las variables mencionadas. Así, por ejemplo, entre 1917 y 1940, la política mexicana se caracterizó por los altos niveles de violencia política, los cambios institucionales, el uso de la fuerza pública en conflictos políticos domésticos, los choques ideológicos respecto a la forma de organizar el Estado, la carencia de una jerarquía política clara y la escasez de una clase media urbana.

De 1940 a 1988, la violencia política se mantuvo, si bien de manera focalizada; igualmente el uso de la fuerza pública en cuestiones de política doméstica, aunque de manera selectiva; se incrementó el rol político de determinadas organizaciones policiales, como la Dirección Federal de Seguridad; y se ejerció un alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación.

Finalmente, entre 1988 y 2000 persisten condiciones de violencia política focalizada; se llevaron a cabo importantes transformaciones de las instituciones políticas; se mantuvo el uso de la fuerza pública en conflictos políticos domésticos; se recrudecieron los conflictos respecto a la ideología a emplear para organizar el Estado; se evidenciaron contradicciones frente a una identidad nacional presuntamente homogénea; y se mantuvo el control estatal sobre los medios de comunicación, si bien con tendencias decrecientes.

[14] Idem, p. 23.
[15] Idem, p. 25.

De acuerdo con las consideraciones de Buzan, todas estas circunstancias permiten caracterizar al Estado mexicano como un Estado débil, que contó con gobiernos que ejercieron diversos grados de represión selectiva sobre sus opositores.

El régimen posrevolucionario se caracterizó por la superposición de múltiples prácticas institucionalizadas no siempre coincidentes con los marcos institucionales-legales que pretendidamente regían distintos aspectos de la vida política.

Por lo que se refiere a la lógica de la seguridad nacional del régimen posrevolucionario, se hace particularmente aplicable la distinción entre seguridad oficialmente reconocida y seguridad realmente existente, que propone Chabat[16]

En este caso, destaca por ejemplo el hecho de que la primera referencia oficial del gobierno mexicano, respecto al concepto de seguridad nacional tiene lugar en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En este documento, por primera vez, se intenta alcanzar una mínima caracterización de las tareas propias de la seguridad nacional, desde el punto de vista del gobierno mexicano.[17]

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y todos los demás planes nacionales de desarrollo, hasta el 2000, concibieron esencialmente a la seguridad nacional como sinónimo de la defensa nacional, es decir, como la protección de la soberanía e integridad territorial que corresponde realizar a las fuerzas armadas.[18]

---

[16] Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios." En *Política y Gobierno*, México, CIDE, Año 1, N° 1, enero-junio, 1994, pp. 3-4.

[17] Entre 1946 y 1973 ningún documento gubernamental hace referencia al concepto de seguridad nacional. No es sino hasta 1973 que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación confiere formalmente a la Dirección Federal de Seguridad la tarea de recolectar y analizar la información relacionada con la saguridad *nacional, concepto que no define en ningún momento.* Ver Aguayo. "*Los usos, abusos*"*Los usos, abusos* y retos de la seguridad nacional mexicana." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México, Siglo XXI, 1990, pp. 115-116 El citado reglamento aparece en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1973.

[18] Los motivos que favorecieron la adopción del concepto de seguridad nacional en el discurso gubernamental fueron: la insuficiencia de los conceptos de soberanía e independencia nacionales, pilares de la doctrina mexicana de defensa nacional, para dar respuesta a todas las nuevas amenazas a la seguridad nacional; el descubrimiento de los yacimientos petroleros favoreció una visión más integral de protección a los intereses nacionales; la violencia en Centroamérica, el tráfico de drogas y el control fronterizo impuesto por los Estados Unidos obligaron a una readecuación de los esquemas de definición y tratamiento de las amenazas; la

Sin embargo, el hecho de que la referencia gubernamental al concepto haya aparecido relativamente tarde en el panorama mexicano –dado que tal concepto surgió en los inicios de la Guerra Fría– no implica que el régimen haya carecido de instituciones específicas que operaban en la lógica de la seguridad nacional de un régimen autoritario, y que desempeñaban tareas distintas a la mera defensa nacional.

Así, por ejemplo, en el entramado legal, los delitos de disolución social surgieron en octubre de 1941, a través de reformas a los artículos 129 y 145 del Código Penal Federal, a fin de prevenir posibles disturbios y actos de espionaje, por parte de los ciudadanos de los países del Eje, con los que México entró en guerra.

Tras el término del conflicto, los artículos 129 y 145 del Código Penal Federal se mantuvieron e ingresaron en una lógica donde la protección que suponían no se refería ya a eventuales espías extranjeros, sino que se enfocaba a proteger los intereses del régimen.

A partir de entonces, los artículos 145 del Código Penal se convierten en instrumentos de proteccionismo político destinadas a inhibir determinadas conductas contrarias a la seguridad del estado al considerarlas como delictuosas.[19]

El presidente Miguel Alemán propuso nuevas reformas a los artículos 145 del Código Penal Federal, a fin de proteger de presiones y movilizaciones sindicales al modelo económico pro-industrial que habría de impulsar su gobierno, así como al régimen político.

La reforma propuesta por Alemán mostraba claramente el espíritu que animaba al gobierno para mantener los citados delitos de disolución social aún tras la conclusión de la guerra:

---

potencial desestabilización del país dados los procesos de liberalización económica y política en un contexto de depauperación económica de la población; preocupación de las fuerzas armadas por establecer de manera más clara sus funciones ante el nuevo contexto de la seguridad y el cambios en las relaciones con Estados Unidos ante el replanteamiento de la agenda de seguridad nacional de ese país. Ver Herrera-Lasso y González, ob cit, pp. 393-394. Aguayo coincide en que el boom petrolero favoreció que el gobierno de José López Portillo buscara nuevas medidas para proteger las instalaciones petroleras. Remite a Pellicer de Brody, Olga. "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales." En Tello, Carlos y Clark Reynolds. *Las relaciones México-Estados Unidos*. México, FCE, 1981.

[19] Torres Mejía, David. *Proteccionismo político en México, 1946-1977*. México, S.P. Tesis Doctoral, 1998, p. 108.

> "Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de sabotaje o que tiendan a quebrantar la economía general, o paralizar ilícitamente servicios públicos o industriales básicos o a subvertir la vida institucional del país, o realice actos de provocación con fines de perturbación del orden, la paz pública, y al que realice tales actos."[20]

Aunque la reforma no fue aprobada por el Congreso en los términos establecidos por Alemán, las adiciones aprobadas en 1950 mantuvieron la suficiente ambigüedad como para aplicar el calificativo de la disolución social a una gran variedad de conductas no favorables al régimen:

> "Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de provocación con fines de perturbación del orden, la paz pública, y al que efectúe tales actos."[21]

A pesar de que la constitución mexicana reconoce la libertad de expresión y el derecho de manifestación de los ciudadanos, los artículos 145 y 145 bis del Código Penal dotaron al régimen de instrumentos que conferían un matiz legal a numerosos actos de represión cometidos por diferentes gobiernos a lo largo de la historia del régimen, contra disidentes que, en esencia, solamente hacían uso de sus derechos constitucionales.

El uso político del delito de disolución social se distingue en el siguiente ejemplo. En 1960, el pintor David Alfaro Siqueiros, entonces de 66 años de edad, fue procesado por el delito de disolución social, junto con Filomeno Mata Alatorre, de 74 años.[22] A ambos se les atribuyo la autoría intelectual de los paros escalonados que decidió llevar a cabo la Sección Novena del Sindicato de Trabajadores de la Educación.

En su réplica al juez que les sentenció a permanecer en prisión durante ocho años y a pagar una multa de $2,400.00 por cada uno, Alfaro Siqueiros señaló:

---

[20] Citado en Torres Mejía, op cit, p. 112.
[21] Ibidem, p. 112.
[22] Alfaro Siqueiros, David. *La trácala. Mi réplica a un Gobierno Fiscal-Juez*. México, El autor, 1962, p. 7.

> "...nadie nos señala, ni inclusive los policías mejor adiestrados de la Procuraduría del Distrito Federal, como autores directos o indirectos de cualquiera de esas cosas [los paros escalonados que había acordado realizar la señalada sección sindical]... se ha tratado de hacernos presuntos responsables de hechos delictuosos sin que existan en la denuncia, ni siquiera como simple suposición, autores materiales de tales hechos."[23]

Alfaro Siqueiros consideró que la razón real por la cual eran convictos fue su participación en la integración de un *Comité por la Libertad de los Presos Políticos y la Defensa de las Garantías Constitucionales*, en apoyo de los presos del movimiento ferrocarrilero de los años cincuenta, entre los que se encontraban Valentín Campa y Demetrio Vallejo.[24]

Tras una permanencia de cuatro años en prisión, David Alfaro Siqueiros y Filomeno Mata fueron liberados por indulto, en 1964.[25]

En 1970, tras los sucesos de 1968, se integró una Comisión Mixta del Congreso de la Unión, por llamado del presidente Gustavo Díaz Ordaz, a fin de realizar audiencias con diversos grupos representativos de la sociedad para escuchar su opinión respecto a la conveniencia de derogar los delitos de disolución social. Esta Comisión señaló:

> "[A las audiencias] concurrieron personas de amplio prestigio, reconocida solvencia moral e indiscutible capacidad profesional, experimentadas en las disciplinas jurídica, sociológica, criminológica, política y, en general, en aquellas cuyo conocimiento es necesario para estudiar y resolver problemas que afectan directamente a la vida del país.
> Podemos citar, entre otros y por orden alfabético, al señor David Alfaro Siqueiros..."[26]

---

[23] Alfaro Siqueiros, idem, p. 12.
[24] Ibidem, p. 7.
[25] H. Congreso de la Unión. Intervención del Diputado Carlos Sánchez Cárdenas, en H. Congreso de la Unión. Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y Reformas a los Títulos Primero y Segundo y a los artículos 364 y 366 del Título Vigésimo Primero del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y al segundo párrafo del artículo 419 del Código Federal de Procedimientos Penales. Cámara de Diputados, XLVII Legislatura,1970, p. 251.
[26] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 28. La opinión que la reforma a los artículos que contienen las disposiciones penales respecto a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, reformados en 1970, Alfaro Siqueiros expresó: "Al final de las discusiones llegué a la conclusión de que los inmediatos años por venir no pueden regirse por esas leyes con que se ha sustituido el artículo 145, porque ellas constituyen una burla a las personas que intervinimos en los debates públicos a que convocaron las cámaras en 1968 y, más aún, una

De manera que, en seis años, un individuo que fue considerado agitador peligroso por el gobierno, se transformó en "persona de amplio prestigio [y] reconocida solvencia moral", de acuerdo con las consideraciones de otro gobierno del mismo régimen.

Consecuentemente, es posible afirmar que la figura jurídica de la disolución social y otras más eran empleadas por el régimen como instrumentos que en determinado momento, podían dotar de un aura de legalidad a diversos actos arbitrarios de coerción gubernamental, motivados por cuestiones esencialmente políticas.

En esta lógica, el régimen convertía en delincuente a todo adversario político que considerara conveniente, dado que la ambigüedad de diversas disposiciones penales permitía discrecionalmente tipificar como delictuosas diversas acciones que, a juicio del gobierno, alteraran el orden público.

Así se entiende entonces que, en su informe en 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz negara categóricamente la existencia de presos exclusivamente políticos:

> "No admito que existan 'presos políticos'. 'Preso político' es quien está privado de su libertad EXCLUSIVAMENTE por sus ideas políticas, sin haber cometido delito alguno.
> No obstante, si se me hace saber el nombre de alguien que esté preso sin proceso judicial en el que se hayan cumplido o se estén cumpliendo las formalidades esenciales del Procedimiento, acusado de ideas, no de actos ejecutados, se girarán las órdenes de inmediata e incondicional libertad.
> Si la demanda se circunscribe a quienes, aunque no lo sean, frecuentemente han sido llamados presos políticos, debo aclarar, una vez más, lo que ya es del dominio público: que son personas contra quienes el Ministerio Público ha formulado acusación no por subjetivos motivos políticos o por las ideas que profesen, sino por actos ejecutados que configuran delitos previstos en el Código Penal, y a quienes se sigue proceso ante las autoridades judiciales competentes, en el que se cumplen las exigencias constitucionales."[27]

---

burla para los que fuimos víctimas de monstruosos encarcelamientos y procesos que constituyen un anticipo mínimo de lo que con creces tendrán que pagar en lo futuro todos los ciudadanos que luchen y anhelen la transformación social y política de nuestro país." Prólogo a la obra de Sánchez Cárdenas, Carlos. *Disolución social y seguridad nacional.* México, Linterna, 1970, p. 14.

[27] Díaz Ordaz, Gustavo. *IV Informe de Gobierno*. Citado en H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 15.

De este modo, aún si la propia constitución política garantizaba formalmente la libertad de opinión y el derecho de manifestación de los ciudadanos, en los hechos, tales libertades eran respetadas discrecionalmente por los gobiernos posrevolucionarios, de acuerdo con la valoración del contenido de las demandas y los canales de transmisión empleados.

Todo reclamo social o político no inscrito en la lógica del discurso oficial, o no conducido a través de los canales burocrático-corporativos del régimen, corría el riesgo de ser considerado atentatorio a la paz pública, y por tanto, sujeto de coerción estatal, a través de diversas figuras jurídicas especialmente diseñadas para conservar el control político y social de la población.

A pesar de que el 29 de julio de 1970 el delito de disolución social fue derogado, el espíritu discrecional en su aplicación, que le fue característico, se mantuvo en los denominados "Delitos contra la Seguridad de la Nación", que tipificaban los ilícitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.[28]

La Comisión de legisladores que determinó la derogación del delito de disolución social consideraba que los motivos históricos que dieron lugar a la tipificación jurídica de tal delito permanecían vigentes:

> "La objeción sobre la temporalidad operante a una emergencia no es válida toda vez que el decreto que publicó las reformas al artículo 145 es de diciembre de 1941 y México participó en la guerra a partir de julio de 1942; de otro lado, el precepto de referencia en el texto actual, surtió efectos en 1951, a iniciativa presidencial en una época en que la situación de emergencia había desaparecido. Se sostuvo, asimismo, que si bien la motivación del artículo fue la actividad subrepticia de la quinta columna del nazifascismo, de hecho en la actualidad, al amparo de corrientes diversas extrañas al país, de ideología variada, aparecen condiciones análogas a la que determinó la inserción de la figura en la legislación penal, en la época relativa."[29]

[28] Código Penal Federal. Con comentarios a las reformas. México, Sista, 2001. (Libro Segundo, Título Primero)
[29] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 32.

Según expresaron los propios legisladores, la razón por la cual se derogó el delito de disolución social fue disminuir la crítica social hacia tal figura jurídica:

> "Al proponer la desaparición del delito de Disolución Social, que configura el artículo 145 del Código Penal , con la salvedad de que se conservan en varios preceptos las conductas delictuosas contra la seguridad de la Nación, estimamos que desaparecen, entre otras, las modalidades que fueron criticadas por constituir supuestos delitos de opinión o de tendencia."[30]

La mayor parte de los delitos, anteriormente considerados como atentatorios para la seguridad interior de la nación: motín, sedición, rebelión, sabotaje y conspiración, es decir, aquellos que eran más susceptibles de ser empleados como mecanismos de control político del gobierno, mantuvieron su contenido intacto, independientemente de la reforma realizada.

El Libro Segundo del Código Penal Federal, en su Título Primero, correspondiente a los Delitos contra la Seguridad de la Nación ha permanecido sin reforma alguna desde 1970, y aún en años tan recientes como el 2000 se ha podido evidenciar su utilización discrecional por motivos políticos, por parte del gobierno federal.
En febrero de ese año la Procuraduría General de la República presentó cargos contra ochenta y cinco participantes en la prolongada huelga en la Universidad Nacional. Entre los cargos se incluyó la comisión de los delitos de terrorismo, sabotaje y motín.[31]

Tales acusaciones indicaban que, desde la perspectiva del gobierno federal, los detenidos habían cometido delitos contra la seguridad de la nación. Sin embargo, desde tal perspectiva resulta inexplicable por qué el gobierno federal demoró cerca de un año para encarar la situación de caos en la Universidad, y por qué, si los detenidos habían cometido faltas de tal relevancia, fueron liberados sin excepción a unos meses de ser apresados.

Independientemente de que el marco legal incluía diversos mecanismos de coerción en contra de la disidencia política, enfocados a garantizar la continuidad del régimen, las

[30] H. Congreso de la Unión. *Derogación...*, p. 38.
[31] Ver "Formal Prisión a 85 Paristas por la Violencia en la Prepa 3." En *Excélsior,* Miércoles 9 de febrero de 2000.

dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad nacional operaron en un amplio margen de ilegalidad, caracterizado por la comisión de irregularidades y violaciones a los derechos humanos de los disidentes.

La gravedad de estas irregularidades decreció en la medida en que se profundizó el proceso de liberalización política del régimen. En todo caso, lo anterior se refiere a que dichas arbitrariedades tuvieron una menor identificación con el uso de la violencia, en la medida en que el régimen incrementaba sus niveles de apertura.[32]

Mientras que en los años sesenta y setenta, las ejecuciones, las desapariciones forzadas, las torturas, los confinamientos clandestinos, las detenciones arbitrarias y los allanamientos extrajudiciales, eran instrumentos comunes en la lucha contra la guerrilla urbana y rural, hacia los noventa, las arbitrariedades más comunes eran el espionaje político.

Una constante de los organismos de inteligencia política, pertenecientes a la Secretaría de Gobernación, es que su origen y evolución tuvo lugar a través de reformas al reglamento interior de la dependencia, es decir, se llevó a cabo por decisión unilateral del Ejecutivo.

La legislación mexicana no prevé que la modificación del reglamento interno de una dependencia del Ejecutivo deba ser sujeta a la aprobación de los legisladores, de manera que esta actividad compete exclusivamente al propio Ejecutivo.

Así, por ejemplo, el 2 de enero de 1947, el gobierno mexicano creó a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), por decisión del presidente Miguel Alemán, quien recurrió a la reforma del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, hecho que evitó someter tal medida a la aprobación del Congreso.[33] La función oficial que le fue

---

[32] Ver Amnistía Internacional. México. *Las desapariciones: un agujero negro en la protección de los derechos humanos*. Londres, Traducción española, Amnistía Internacional, 1998. También Amnistía Internacional. *Violaciones de los derechos humanos en México: El reto de los noventa*. Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1995.Además, Aguayo Quezada, Sergio. *1968. Los archivos de la violencia*. México. Grijalbo-Reforma, 1998.

[33] Aguayo, Aguayo Quezada, Sergio. "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México." En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encargada consistió en vigilar, analizar e informar sobre cualesquiera asuntos relacionados con la seguridad de la nación.[34]

La lógica de operación de los organismos encargados de la seguridad nacional mexicana permitió la comisión de arbitrariedades que evocan la esencia de la forma de operar de los organismos de seguridad de los regímenes autoritarios sudamericanos.

El hostigamiento personal, la intervención ilegal de comunicaciones privadas, las detenciones ilegales, las desapariciones forzadas y la tortura fueron medios frecuentes en el control y/o combate a la disidencia.[35]

A lo largo de sus diversas evoluciones, los servicios de inteligencia de la secretaría de gobernación efectuaron diversas tareas cuyo objetivo fundamental no era proteger la seguridad nacional, sino la seguridad del régimen y del gobierno en turno.

Existen testimonios que muestran, por ejemplo, que la DFS se encargó sistemáticamente de vigilar, y en su caso, reprimir, a los posibles disidentes dentro de la clase política oficial (por ejemplo Lázaro Cárdenas y Carlos Madrazo); a los movimientos sociales no alineados (ferrocarrileros, médicos, estudiantes); intelectuales y periodistas independientes (Manuel Marcué Pardiñas y Elena Poniatowska); a los diplomáticos cubanos, soviéticos y a los asilados latinoamericanos.[36]

---

transición. México, Siglo XXI, 1997, p. 192. De la misma manera, en 1938, el Departamento Confidencial de la Secretaría de Gobernación, encargado de realizar investigaciones diversas, se transformó en Oficina de Investigación Política (OIP). En 1942, esta oficina se convirtió en la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, originalmente enfocada a asuntos de orden político interno y posteriormente encargada también del control de extranjeros, y en 1967, adquirió el status de dirección general y se denominó Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). En 1985, la DFS y la DGIPS se fusionaron en la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), que en 1989 se transformó a su vez en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que opera en el presente. Ver www.cisen.gob.mx

[34] www.cisen.gob.mx

[35] Aguayo, *1968*..., op cit, pp. 40-41.

[36] Aguayo. *1968*..., op cit, pp. 24-31 y 46-50. Sobre el hostigamiento a Marcué y a Poniatowska, ver pp. 50-53. De acuerdo con este autor, la DFS, en estrecha colaboración con la CIA estadounidense mantenía estrecha vigilancia sobre los individuos que entraban y salían de las embajadas de Cuba y la Unión Soviética; o bien, sobre los ciudadanos que viajaban a la isla caribeña. Idem, p. 100.

En tiempos más recientes, existen igualmente evidencias que muestran la utilización del CISEN para perseguir objetivos ajenos a la seguridad nacional, de manera que el director de la institución, designado por el presidente Fox señaló, tras realizar una evaluación del centro:

> "Entre las deficiencias vinculadas a la lógica de régimen con la cual se operaba, cabría señalar que la debilidad institucional del CISEN producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuere puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro."[37]

Hasta finales del 2001, ningún titular de los servicios de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, bajo las distintas denominaciones que éstos han tenido, ha comparecido ante el Congreso, o ha sido sometido a procedimiento alguno de rendición institucional de cuentas, ni ha contado con un marco legal propio y explícito.

Otro tanto ocurre con las fuerzas armadas. Durante el régimen posrevolucionario, la rendición institucional de cuentas de las fuerzas armadas fue nula respecto a cualquier otra institución que no fuera el presidente de la república.

La arbitrariedad con que las fuerzas armadas han podido desempeñar sus funciones puede apreciarse en las instrucciones que giró el presidente Díaz Ordaz al general Luis Gutiérrez Oropeza, jefe de su Estado Mayor Presidencial:

> "Coronel, si en el desempeño de sus funciones tiene usted que violar la Constitución no me lo consulte porque yo, el presidente, nunca le autorizaré que la viole; pero si se trata de la seguridad de México o de la vida de mis familiares, coronel, viólela; pero donde yo me entere, yo el presidente lo corro y lo proceso, pero su amigo Gustavo Díaz Ordaz le vivirá agradecido."[38]

---

[37] Ver *PALABRAS DEL LIC. EDUARDO MEDINA-MORA, DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, ORGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, DURANTE LA PRESENTACIÓN A LOS MEDIOS DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL CISEN.En* www.cisen.gob.mx

[38] Gutiérrez Oropeza, Luis. *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*. México, Gustavo de Anda, 1988. 25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En diversos momentos históricos, las fuerzas armadas fueron empleadas por los gobiernos civiles posrevolucionarios para reprimir diversos movimientos sociales de corte reivindicativo, mediante la puesta en marcha del Plan de Defensa Nacional II, de conservación del orden interno.

Las fuerzas armadas mexicanas se han subordinado institucionalmente al poder civil, considerándose a sí mismas como no deliberantes. En estas condiciones, han sido empleadas en distintos momentos, por órdenes de su comandante supremo en turno, es decir, por el presidente de la república, para reprimir indistintamente a grupos armados subversivos, huelgas o manifestaciones ciudadanas no violentas.[39]

Difícilmente se puede dudar del hecho de que el ejército fue empleado en diversos momentos para realizar tareas de represión contra diversos sectores de la población civil, en condiciones donde no era posible objetivamente definir la existencia de un enemigo interno, a menos que por tal se definiera a todo grupo o individuo que sustentara preferencias políticas opuestas a las del gobierno en turno.

La lógica operativa de las acciones de represión llevadas a cabo por las fuerzas armadas durante el régimen posrevolucionario nuevamente evoca la propia con que operaron los militares sudamericanos en los años sesenta y setenta, independientemente de que, en el caso mexicano, esta represión haya sido comparativamente menos extensa.

El proverbial hermetismo de las fuerzas armadas mexicanas, durante el régimen posrevolucionario se agudiza cuando se trata aspectos concernientes a los servicios de inteligencia militar.

El término de inteligencia militar se refiere generalmente a la recopilación y procesamiento de información sobre las vulnerabilidades y fortalezas del enemigo. Sin embargo, a lo largo

[39] Ver los ejemplos que aporta Camp, Rodeir Ai. *Generals in the Palacio. The Military in Modern México*. New York, Oxford University Press, 1992, pp. 90-91. Entre 1958 y 1968, el ejército constituyó un factor fundamental para la represión de los movimientos de los ferrocarrileros, los telegrafistas, los campesinos encabezados por Rubén Jaramillo, las inconformidades electorales en Tijuana y Mérida, y por supuesto, el movimiento estudiantil.

del siglo XX, México sólo mantuvo un estado de guerra con potencias extranjeras entre 1942 y 1945.

Consecuentemente, de acuerdo con las características propias de un Estado del Tercer Mundo, expuestas por Buzan, y según lo demuestran los testimonios históricos, la inteligencia militar en México se ha enfocado frecuentemente para la detección y supresión del enemigo interno.

Durante los años sesenta y setenta, la inteligencia militar combatió a los disidentes del régimen, particularmente a aquellos involucrados –o considerados en relación– con grupos subversivos.

El combate a la subversión se llevó a cabo con un amplio margen de arbitrariedad e ilegalidad y fue realizado conjuntamente con la DFS y otros organismos policiales.[40] Diversos testimonios señalan que, en esos años, cuarteles o campos militares fueron empleados como centros de detención clandestina.[41]

Aunque las denuncias sobre desapariciones forzadas disminuyeron una vez que se dio por terminado la lucha contra la subversión, entre finales de los setenta y principios de los ochenta, este tipo de actos fueron nuevamente denunciados, con creciente frecuencia, a partir de 1994, con el surgimiento de grupos subversivos en Chiapas y en otros estados del sur del país.[42] En este caso, los procedimientos de combate a la guerrilla de los noventa evocan a los adoptados hace veinte años.[43]

---

[40] Amnistía Internacional reclama al gobierno federal la resolución de más de 400 casos de desaparición forzada, la mayor parte de ellos, ocurridos en los años setenta y principios de los ochenta, en el estado de Guerrero, en el contexto de las operaciones de contrainsurgencia emprendidas conjuntamente por el ejército y las policías mexicanos. Amnistía Internacional, op cit, pp. 2-3.

[41] Amnistía Internacional, op cit, p. 3. De acuerdo con los testimonios de presos excarcelados a principios de los ochenta, entre tales centros de detención clandestina figuró el Campo Militar Número 1, donde los recluidos eran sometidos a diversos métodos de tortura, como golpizas, descargas eléctricas, suspensión prolongada de las muñecas, asfixia con agua sucia, simulación de ejecuciones y privación del sueño. Algunos de estos testimonios señalan que la tortura era supervisada por médicos, a fin de que los torturados sobrevivieran y estuvieran conscientes.

[42] Amnistía Internacional. *México...*, op cit, pp. 15-16.

[43] Ver Amnistía Internacional. *México...*, pp. 19-24

Uno de los aspectos más oscuros de la seguridad nacional mexicana, durante los años del régimen posrevolucionario, fue la existencia de grupos clandestinos, auspiciados o promovidos por funcionarios gubernamentales, con el fin de eliminar selectivamente a diversos opositores al régimen.[44]

Resulta difícil considerar que la existencia de tales organizaciones fuera desconocida por las altas jerarquías gubernamentales, dadas las evidencias que muestran el tipo y los alcances de sus actividades.

Fue así como el denominado Batallón Olimpia actuó en la masacre del 2 de octubre de 1968, en Tlatelolco, como el grupo paramilitar denominado "los Halcones" disolvieron violentamente una manifestación estudiantil el 10 de junio de 1971, y como la denominada "Brigada Blanca" apresó y eliminó clandestinamente a miembros de los grupos subversivos durante los años setenta.

La discrecionalidad y arbitrariedad que el régimen permitía a los gobernantes determinó que, en ocasiones, la decisión de recurrir a organizaciones irregulares para enfrentar a la disidencia seguía canales y directivas gubernamentales no explicitadas a todas las dependencias interesadas.

Según se muestra en los testimonios del general Marcelino García Barragán, tal habría sido, por ejemplo, la situación el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco: el Estado Mayor Presidencial habría apostado oficiales en los edificios aledaños a la Plaza de las Tres

---

[44] Por ejemplo, en un informe de la entrevista de un funcionario de la Secretaría de Gobernación con el general Marcelino García Barragán, Secretario de la Defensa Nacional, realizada el 24 de abril de 1969, el citado general hace una evaluación sobre la situación prevaleciente en Guerrero, dada la existencia de movimientos guerrilleros encabezados por los profesores Lucio Cabañas, Genaro Vázquez Rojas y Samuel Araujo. García Barragán propuso, entre otras cosas:
"[...]
3. Armar y apoyar con la mayor discreción posible a miembros de la familia Torreblanca de San Jerónimo a efecto de que hostilicen y diseminen a los miembros del grupo de Cabañas, ya que los mencionados Torreblanca, conocen a fondo los lugares donde se ocultan los gavilleros.
[...]
Ver "Archivos de Bucareli. Informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972." En *Nexos*. México, D.F., Año 21, Vol. XXI, Núm. 246, junio de 1998. pp. 21-22.

Culturas, con la consigna de disparar a la multitud, y con el desconocimiento del general secretario de la Defensa Nacional.[45]

Todo lo anterior permite apreciar que las características específicas del régimen posrevolucionario hacían indistinguible la seguridad nacional, de la seguridad del Estado, que en todo caso se convertía en la protección de los intereses del régimen, del partido en el poder, y del grupo político que hubiera alcanzado la silla presidencial.[46]

La debilidad doctrinaria de la concepción de seguridad nacional en México, los síntomas de descomposición institucional que se advierten actualmente en algunas de las dependencias gubernamentales encargadas de la misma y la arbitrariedad e ilegalidad que ha caracterizado la actuación de otras de ellas, constituyen serios indicadores de que la estructura de la seguridad nacional mexicana requiere de una revisión a fondo, a fin de afrontar satisfactoriamente los requerimientos que le impone la consolidación del nuevo régimen democrático, en el mundo posterior a la Guerra Fría.

La protección efectiva de los intereses nacionales, en el mundo globalizado requiere urgentemente de que la concepción y puesta en marcha de la seguridad nacional mexicana sean redefinidas.

En el ámbito externo, la seguridad nacional mexicana no se apegó a la perspectiva tradicional que parte de la concepción de un mundo inmerso en el conflicto permanente. México se ha negado sistemáticamente ha formar parte de la lógica la pertenencia a alianzas geopolíticas y ha rechazado la idea de identificar aliados o enemigos naturales, a los cuales deba, de acuerdo con sus intereses, de proteger o combatir.[47]

---

[45]Scherer García, Julio y Carlos Monsiváis. *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999, pp. 37-38.

[46] Curzio. "La seguridad...", op cit, p. 10. Herrera-Lasso y González expresan una idea similar al señalar que las condiciones políticas mexicanas igualaban la fuerza del Estado a la fuerza del gobierno. La confusión la atribuyeron a las condiciones particulares del régimen político mexicano, particularmente a la falta de contrapesos de poder, dada la virtual inexistencia de la división de poderes. Ver Herrera-Lasso y González. "Balance y perspectivas..." op cit, pp. 395-396.

[47] Aguilar Zínser, Adolfo. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos." En Aguayo y Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones...*, op cit, p. 299.

La vertiente externa de la seguridad nacional ha sido congruente, en términos generales, con la doctrina que rige las relaciones exteriores del país: no intervención, resolución pacífica de los conflictos a través de las leyes y las cortes internacionales, y cooperación para el desarrollo y la búsqueda de la paz mundial.[48]

En el contexto internacional, la seguridad nacional mexicana se ha visto particularmente influida por las circunstancias prevalecientes en dos países y una región geográfica: Estados Unidos, Cuba y Centroamérica. La mayor influencia ha sido, sin embargo, la ejercida por el vecino del norte. Las relaciones que México ha establecido con Cuba y Centroamérica tienen por marco de referencia las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Los vínculos diplomáticos y de cooperación que estableció el gobierno mexicano con los gobiernos socialistas de Cuba y Nicaragua, y con diversos grupos revolucionarios en Centroamérica permitieron a México vacunarse contra la subversión importada del extranjero, y le brindaron una imagen de independencia diplomática frente a los intereses de Estados Unidos.
Sin embargo, tal postura independiente se guardó mucho de mantener un equilibrio entre los requisitos necesarios para reivindicar valores nacionalistas y progresistas frente a un sector de opinión importante, dentro del territorio nacional, y al mismo tiempo, no rebasar los límites de la tolerancia de Washington.

La relación de México con Estados Unidos ha estado marcada históricamente por condiciones de intercambio desigual en todo sentido. La historia de intervenciones militares estadounidenses sobre suelo mexicano ha consolidado en el imaginario colectivo, de gobierno y población, la certeza de que, en todo caso, la principal amenaza a la seguridad nacional, entendida de acuerdo con el esquema oficial de defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial, es precisamente Estados Unidos.[49]

---

[48] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 89, fracción X.
[49] Aguilar Zínser, ob cit, p. 301. También Bagley, Bruce Michael. "Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica." En Aguayo y Bagley, op cit, p. 315.

Consecuentemente, la concepción de seguridad nacional en México, por lo que se refiere a su perspectiva exterior, se ha constituido en cierto modo como respuesta dialéctica ante la política exterior de su vecino del norte.[50]

Por otra parte, debido a la inviabilidad de una respuesta militar frente a una agresión frontal de los Estados Unidos, y ante la carencia de amenazas bélicas localizadas al sur de la frontera, México ha optado por mantener unas fuerzas armadas estrictamente reservadas a su empleo en asuntos domésticos.

En estas condiciones México no ha percibido como amenaza directa a su seguridad las modificaciones en la correlación internacional de poder: aún durante la Guerra Fría, México rechazó deliberadamente ceñirse a la pertenencia a uno de los dos grandes bloques que se disputaban el mundo y reclamó para sí el derecho de establecer relaciones con cualquier país que considerara conveniente, independientemente de su régimen interno.

Muestra de lo anterior es el hecho de que México no ha generado una doctrina estratégica o elaborado un mapa de sus intereses geopolíticos, como cabría esperarse de un país de con su población, recursos y situación geográfica.[51]

La inserción favorable de México en el mundo global reclama por principio una definición clara respecto a los intereses que México busca garantizar en el ámbito exterior y de su congruencia respecto a los intereses domésticos.

Mientras el proyecto nacional no cuente con umbrales mínimos de consenso, el intento de beneficiar unilateralmente determinados intereses económicos o políticos, a partir de la globalización, no hará sino agudizar la polarización doméstica frente a acciones internacionales que, en principio, deberían de contar con el respaldo de la amplia mayoría de los ciudadanos.

---

[50] Aguilar Zínser, op cit, p. 300.
[51] Aguilar Zínser, op cit, pp. 298-299.

La falta de acuerdo sobre los intereses y prioridades que México debe impulsar fuera de sus fronteras, es decir, el desacuerdo respecto aspectos fundamentales del proyecto nacional, debilita inexorablemente la capacidad de negociación del Estado mexicano frente a los intereses mundiales más poderosos, y, por supuesto, le coloca en una situación de mayor vulnerabilidad ante los mismos.

Lo anterior resulta particularmente cierto respecto a la inserción de México en los esquemas de seguridad internacional y de desarrollo económico que se plantean en el mundo global, a principios del siglo XXI.

Consecuentemente, una concepción estratégica del futuro del país reclama de la protección amplia de intereses nacionales unificados y ampliamente compartidos. Sin embargo, la unificación razonable de esos intereses en relación con el mundo exterior, exige a su vez de la redefinición de diversos aspectos de política doméstica, donde los diversos intereses políticos y sociales cuenten con vía de representación y garantías mínimas respecto a sus expectativas de supervivencia.

La concepción de seguridad nacional adoptada por el régimen posrevolucionario y su puesta en marcha acusan la distancia de dicho régimen frente a las reglas y valores propios de la democracia representativa. Se aprecia así que un aspecto importante de las tareas encomendadas al aparato de seguridad nacional perseguía en todo caso la preservación de los intereses políticos del régimen y la continuidad en el poder de la clase política oficial.

El intento de consolidar un proyecto democrático estable y viable reclama la redefinición de la perspectiva prevaleciente sobre la seguridad nacional, así como las formas de operar de las instituciones encargadas de su custodia.

Mientras no ocurra un acuerdo amplio sobre los temas, las estrategias y los límites de las cuestiones a ser consideradas como temas de seguridad nacional, el concepto y las instituciones encargadas de su salvaguarda continuarán siendo fuente de disputa y

desconfianza entre las fuerzas políticas, dada la capacidad que han mostrado para ser empleadas de manera discrecional y arbitraria por el poder.

Por tanto, el acotamiento legal, y desde luego, la confluencia entre leyes y prácticas en las acciones de los organismos encargados de ejecutar la coerción estatal, son requisitos indispensables para la confiabilidad y eficiencia del procedimiento democrático.

Un acuerdo amplio sobre la concepción, puesta en marcha y adopción de mecanismos de rendición institucional de cuentas de las dependencias encargadas de la seguridad nacional es un punto de gran importancia para la redefinición de las reglas y valores con que se pretenda dotar al nuevo régimen.

Es necesario resaltar que, si bien México cumple ya con condiciones democráticas desde el punto de vista electoral, se encuentra lejos de caracterizarse como tal en otros aspectos vitales para la vida pública, tales como una clara distinción entre los ámbitos de los intereses públicos y los privados, el control estatal homogéneo respecto a su propio territorio, y el apego y acceso a la legalidad, indistintamente del origen socioeconómico de los ciudadanos.

Las condiciones que caracterizan al México de principios del siglo XXI permiten ubicarlo como una democracia delegativa,[52] donde, más allá de las cuestiones electorales, pocos aspectos de la vida pública se rigen institucionalmente de acuerdo con las premisas propias de la democracia representativa.

La estabilidad y consolidación de un régimen democrático representativo requiere, por tanto, de la redefinición de los objetivos nacionales, de los mecanismos legítimos que han de protegerles, y de los diversos factores que, en lo consiguiente, han de ser considerados atentatorios contra dichos intereses.

---

[52] O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Argentina, Piados, 1997.

Se trata, pues, de la redefinición de la concepción y puesta en marcha de la seguridad nacional, a fin de hacerlas compatibles con las premisas de un régimen democrático representativo. Sin embargo, para ser congruente con el fin propuesto, es decir, su adaptación a los valores y características institucionales propias de la democracia, tal redefinición debe apegarse a los esquemas incluyentes que esta supone.

Al igual que la consolidación de una democracia representativa legítima y eficiente reclama la redefinición de la seguridad nacional y la reestructuración y acotamiento institucional de las dependencias encargadas de su custodia, la concepción de seguridad nacional naciente reclama, de manera paralela, que su origen sea producto del consenso nacional respecto a los objetivos que el Estado mexicano debe garantizar, tanto en su ámbito doméstico como en el externo.

Una nueva concepción de seguridad nacional que no sea alcanzada a través de mecanismos políticos incluyentes no hará sino representar una nueva versión de una seguridad que difícilmente puede aspirar a denominarse nacional, dado el divorcio que muestra entre los objetivos que se pretende garantizar desde el poder, y aquellos que pretende alcanzar la pluralidad social.

Y en este caso, las tentaciones del poder, para reeditar las antiguas prácticas represivas-autoritarias, representarían un peligro latente que habría de debilitar inexorablemente las expectativas de consolidación de un régimen democrático representativo.

Desde luego, casi sobra decir que esta situación mantendría necesariamente a México en condiciones poco propicias para una inserción favorable –y no polarizante desde el punto de vista doméstico– en las nuevas circunstancias de seguridad globales, inmersas en el contexto de un orden internacional que, al menos a finales del 2001, se modifica y transita hacia un destino que permanece aún indeterminado.

Anexos.

Nota introductoria.

Los documentos que se presentan a continuación se consideran de interés para ejemplificar algunos de los planteamientos realizados en páginas anteriores.

Los primeros de ellos se refieren al caso de Chile. Muestran algunos de los controles institucionales que han sido adoptados en el esquema de seguridad nacional posterior a la dictadura.

De este modo, se ofrecen extractos de artículos constitucionales considerados relevantes para la sujeción de la acción estatal a límites específicos, que pretenden evitar ambigüedades jurídicas que, eventualmente, pudieran transformarse en resquicios favorables para la violación de los derechos humanos, bajo alegatos de protección de asuntos de seguridad nacional.

Se ofrecen también muestras de la organización institucional de las diversas dependencias encargadas de la seguridad nacional de ese país, tras los años de la dictadura, a fin de apreciar su evolución y diferencia respecto a sus antecesoras existentes bajo el gobierno militar de los años setenta y ochenta.

Se reproducen igualmente algunos de los testimonios y ponencias expuestas en la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, realizada en Chile en 1999. En ellas se intenta mostrar los distintos argumentos que fluyen en el contexto de una sociedad que pretende consolidar una democracia legítima, inmersa en el dilema de saldar cuentas con un pasado cuyas heridas no se han curado.

A continuación se ofrecen algunos documentos confidenciales del gobierno de los Estados Unidos, actualmente desclasificados, que ilustran la perspectiva del gobierno de ese país respecto al Movimiento Estudiantil de 1968. En ellos se puede apreciar que las autoridades

estadounidenses, aún estando inmersas en la lógica de la Guerra Fría, desestimaban la idea de la conspiración internacional y la supuesta infiltración del comunismo soviético-cubano en las filas estudiantiles, tan común en el discurso del gobierno mexicano.

Se incluyen también los organigramas que, a finales del 2000, poseían de dos de las instituciones más importantes para la preservación de la seguridad nacional del México contemporáneo: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación, y la Secretaría de la Defensa Nacional, de la cual dependen el ejército y la fuerza aérea mexicanos.

Finalmente se proporcionan algunos de los documentos pertenecientes a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) mexicana, publicados por la revista *Nexos*, y que permitieron ilustrar la lógica operativa del servicio de inteligencia política más importante, durante los años más agudos del autoritarismo mexicano: los años sesenta y setenta.

Fragmentos de la Constitución de la República De Chile, promulgada en 1980 y modificada por el plebiscito de julio de 1989.

CAPITULO I

Bases de la institucionalidad

Art. 1. Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Art. 3. El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

Art. 4. Chile es una república democrática.

Art. 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Art. 6. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará la responsabilidad y sanciones que determine la ley.

Art. 7. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

Art. 9. El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos. Una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimientos de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley.

No procederá respecto de estos delitos la amnistía ni el indulto, como tampoco la libertad provisional respecto de los procesados por ellos. Estos delitos serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales.

CAPITULO II

Nacionalidad y ciudadanía

Art. 15. En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio. Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

Art. 17. La calidad de ciudadano se pierde:

1. Por pérdida de la nacionalidad chilena;
2. Por condena de pena aflictiva, y
3. Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal señalada en el número 2 podrán solicitar su rehabilitación al Senado, una vez extinguida su responsabilidad penal. Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal prevista en el número 3 sólo podrán ser rehabilitados en virtud de una ley de quórum calificado, una vez cumplida la condena.

CAPITULO III

De los derechos y deberes constitucionales

Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas:
El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer. La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado. Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo;
La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida.

Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos. Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta.

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento. La ley no podrá; presumir de derecho la responsabilidad penal.

Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado. Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella;

El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia. La infracción de este precepto, cometida a través de un medio de comunicación social, y que consistiere en la imputación de un hecho o acto falso, o que cause injustificadamente daño o descrédito a una persona o a su familia, será constitutiva de delito y tendrá la sanción que determine la ley. Con todo, el medio de comunicación social podrá excepcionarse probando ante el tribunal correspondiente la verdad de la imputación, a menos que ella constituya por sí misma el delito de injuria a particulares. Además, los propietarios, editores, directores y administradores del medio de comunicación social respectivo serán solidariamente responsables de las indemnizaciones que procedan;

La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley;

La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias; y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.
[...]

El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En consecuencia:

a) Toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros;

b) Nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes;

c) Nadie puede ser arrestado o detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después de que dicha orden le sea intimada en forma legal. Sin embargo, podrá ser detenido el que fuere sorprendido en delito flagrante, con el sólo objeto de ser puesto a disposición del juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la autoridad hiciere arrestar o detener a alguna persona, deberá, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al afectado. El juez podrá, por resolución fundada, ampliar este plazo hasta por cinco días, y hasta por diez días, en el caso que se investigar en hechos calificados por la ley como conductas terroristas;

d) Nadie puede ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto. Los encargados de las prisiones no pueden recibir en ellas a nadie en calidad de arrestado o detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente, emanada de autoridad que tenga facultad legal, en un registro que será público. Ninguna incomunicación puede impedir que el funcionario encargado de la casa de detención visite al arrestado o detenido, procesado o preso, que se encuentre en ella. Este funcionario está obligado, siempre que el arrestado o detenido lo requiera, a transmitir al juez competente la copia de la orden de detención, o a reclamar para que se le dé dicha copia, o a dar él mismo un certificado de hallarse detenido aquel individuo, si al tiempo de su detención se hubiere omitido este requisito;

e) La libertad provisional procederá a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. La ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla;

f) En las causas criminales no se podrá obligar al inculpado a que declare bajo juramento sobre hecho propio; tampoco podrán ser obligados a declarar en contra de éste sus ascendientes, descendientes, cónyuge y demás personas, que según los casos y circunstancias, señale la ley;

g) No podrá imponerse la pena de confiscación de bienes, sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por las leyes; pero dicha pena será procedente respecto de las asociaciones ilícitas;

h) No podrá aplicarse como sanción la pérdida de los derechos provisionales, e

i) Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia;

[...]

La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida. Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley. El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión. Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo. La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica;

El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía;

El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes;

El derecho de asociarse sin permiso previo. Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley. Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado. Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que le son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna.

[...]

Art. 20. El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en

el artículo 19, números 1, 2, 3 inciso cuarto, 4, 5, 6, 9 inciso final, 11, 12, 13, 15, 16 en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19, 21, 22, 23, 24 y 25, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

Procederá, también, el recurso de protección en el caso del No. 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

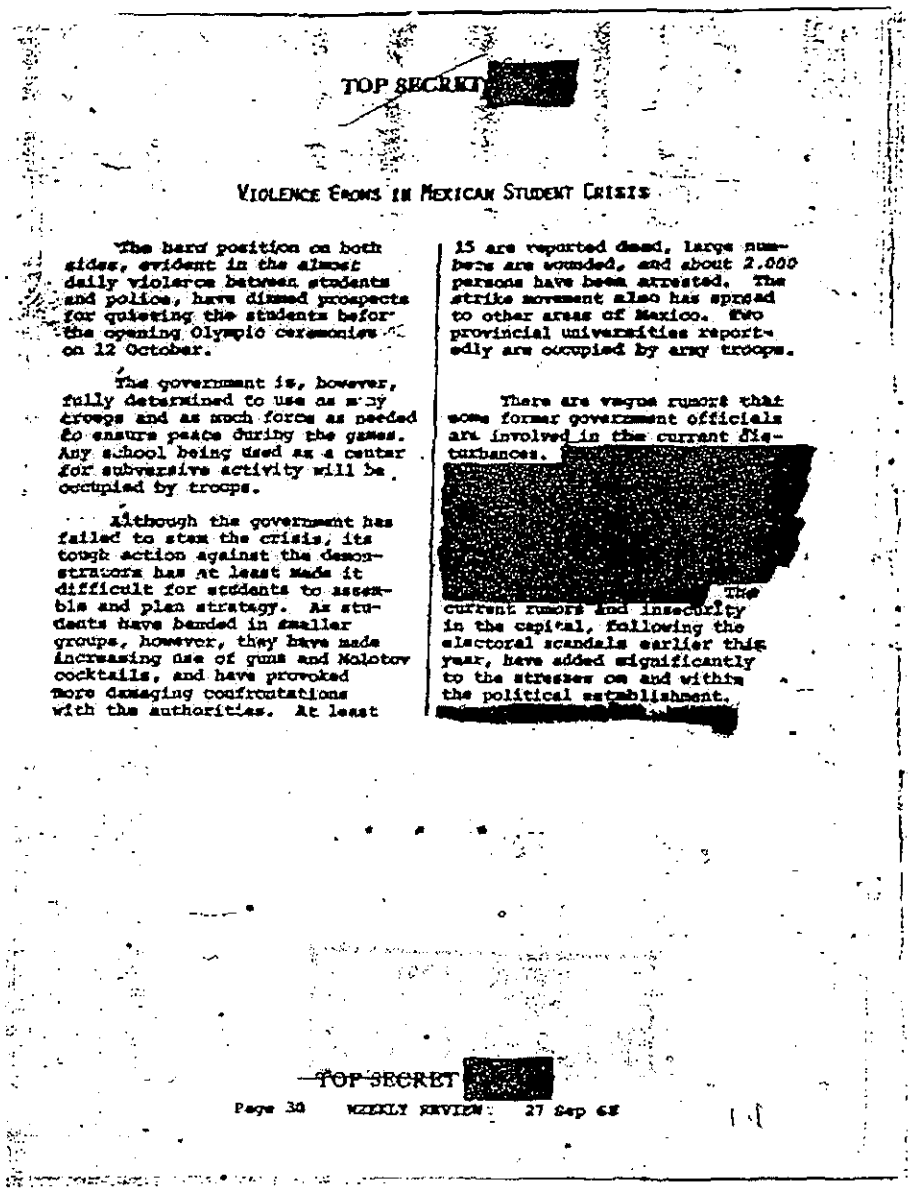
Art. 21. Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí, o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Esa magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención.

Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.

El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Documentos del gobierno de Estados Unidos respecto al movimiento estudiantil de 1968 en México.



TOP SECRET [redacted]

VIOLENCE GROWS IN MEXICAN STUDENT CRISIS

The hard position on both sides, evident in the almost daily violence between students and police, have dimmed prospects for quieting the students before the opening Olympic ceremonies on 12 October.

The government is, however, fully determined to use as many troops and as much force as needed to ensure peace during the games. Any school being used as a center for subversive activity will be occupied by troops.

Although the government has failed to stem the crisis, its tough action against the demonstrators has at least made it difficult for students to assemble and plan strategy. As students have banded in smaller groups, however, they have made increasing use of guns and Molotov cocktails, and have provoked more damaging confrontations with the authorities. At least 15 are reported dead, large numbers are wounded, and about 2,000 persons have been arrested. The strike movement also has spread to other areas of Mexico. Two provincial universities reportedly are occupied by army troops.

There are vague rumors that some former government officials are involved in the current disturbances. [redacted] The current rumors and insecurity in the capital, following the electoral scandals earlier this year, have added significantly to the stresses on and within the political establishment. [redacted]

TOP SECRET [redacted]

Page 30 WEEKLY REVIEW 27 Sep 68

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Reporte de Alto Secreto de la CIA da cuenta del incremento de la violencia en las confrontaciones entre estudiantes y la fuerza pública. Señala que existen rumores sobre la participación de oficiales en los disturbios atribuidos a los estudiantes y el nerviosismo que priva en la clase política ante la eventual vinculación del movimiento con los "escándalos" electorales de principios de año.
http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB10/mex14-01.htm

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Department of State **TELEGRAM**

~~CONFIDENTIAL~~ 394

PAGE 01 MEXICO 07514 01 OF 02 120241Z

81
ACTION ARA 16

INFO CU 04/HEW 07/CIAE 00/DODE 00/GPM 04/H 02/INR 07/L 03/NSAE 00/
NSC 10/P 04/RSC 01/SP 02/SS 25/USIA 12/RSR 01/EUR 15/NIC 00/
SIL 01/LAB 06/OPR 02/FBI 01/SSO 00/ /124 W

101805

P 120036Z OCT 68
FM AMEMBASSY MEXICO
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 7900

~~CONFIDENTIAL~~ SECTION 1 OF 2 MEXICO 7514

1. QUESTION OF FOREIGN INFLUENCE ON STUDENT DISORDERS LIKE QUESTION OF STUDENT LEADERSHIP ITSELF DIFFICULT TO DETERMINE BECAUSE OF PROFUSION OF CURRENTS WITHIN STUDENT MOVEMENT, FLUIDITY OF LEADERSHIP AT DIFFERENT MOMENTS, HIGH DEGREE OF SPONTANEITY WHICH HAS CHARACTERIZED STUDENT ACTIONS, ESPECIALLY FOLLOWING ARMY SEIZURE OF UNAM WHEN LEADERS SCATTERED AND POSSIBILITY ENHANCED FOR UNCOORDINATED ACTIONS ESPECIALLY BY EXTREMIST GROUPS.

2. DIRECT INVOLVEMENT BY FOREIGNERS HAS BEEN ESSENTIALLY NEGLIGIBLE AND BY FOREIGN EMBASSIES HARD TO PROVE. [redacted] TOP OFFICIAL SECRETARIAT OF GOVERNMENT HAS STATED GOM HAS SOLID PROOF SOV AND CUBAN EMBASSIES HAVE HELPED STRIKERS. EMBASSY HAS NO SUCH PROOF AND DOES NOT KNOW NATURE OF GOM PROOF. THERE HAS BEEN CONSIDERABLE INVOLVEMENT BY GROUPS LINKED TO COMMUNIST COUNTRIES AND INDIVIDUALS WHO HAVE TRAVELED TO USSR OR CUBA AND WHO MAY THEREFORE BE VIEWED AS FOREIGN-SUPPORTED. THESE INDIVIDUALS CLEARLY HAD STRONG INFLUENCE ON FORMULATION OF STUDENT DEMANDS WHICH CHANGED FROM INITIAL FOCUS ON AFTERMATH OF JULY 29 INCIDENT TO INCLUDE ISSUES SUCH AS RELEASE OF POLITICAL PRISIONERS AND DEROGATION OF ARTICLE 145 ON WHICH COMMUNISTS HAD TRIED UNSUCCESSFULLY FOR YEARS TO DRUM UP SUPPORT.

1.3 (a)(5)

3. EXTENT OF INFLUENCE OF FOREIGN-SUPPORTED GROUPS IN ANY GIVEN FACTUAL SITUATION MUCH LESS CLEAR CUT. HYPOTHESIS WHICH BEST FITS PRESENT

~~CONFIDENTIAL~~

SANITIZED
E.O. 12356, Sec. 3.4
NLJ 95-120
By dcg, NARA, Date 10-4-95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Department of State **TELEGRAM**

~~CONFIDENTIAL~~

PAGE 02 MEXICO 07514 01 OF 02 120241Z

INFORMATION IS THAT AT LEAST ONE AND PERHAPS SEVERAL SMALL, TIGHTLY ORGANIZED AND DISCIPLINED EXTREMIST GROUPS HAVE OPERATED AT TIMES WITHIN AND AT TIMES IN THE SHADOW OF THE BROAD, MASSIVE STUDENT MOVEMENT, WHICH HAS, FOR MOST PART, BEEN MODERATE.

4. IN LINE WITH FOREGOING, DIAZ ORDAZ TOLD CONGRESSMAN SELDEN THAT ORIGINAL STUDENT AGITATION NOT COMMUNIST INSPIRED; HOWEVER, SOON AFTERWARDS MOSCOW-ORIENTED COMMUNISTS OBTAINED POSITION OF MAJOR IMPORTANCE IN LEADERSHIP OF MOVEMENT. SUBSEQUENTLY THIS GROUP DISPLACED BY EXTREMISTS OF MAO-CASTRO-TROTSKYITE ORIENTATION; INFLUENCE OF LATTER NOW BROKEN AND MOSCOW-ORIENTED GROUP HAS ONLY VERY SMALL INFLUENCE.

5. THERE THUS APPEARS TO HAVE BEEN THE OLD-LINE LEFT AND THE NEWER, EXTREME LEFT COMPETING WITH EACH OTHER AND WITH THE MODERATES FOR LEADERSHIP OF THE STRIKE MOVEMENT. (THERE MAY ALSO HAVE BEEN OTHER, AD HOC GROUPS REPRESENTING ALLEGED INTERESTS OF DISGRUNTLED MEXICAN POLITICOS.)

6. EMB BELIEVES THAT OLD-LINE COMMIE GROUP, WHOSE LEADERSHIP AND ORGANIZATION WELL KNOWN TO SECURITY FORCES, CAUSED GOVT LITTLE PROBLEM AND TO SOME EXTENT SUCCESS OF MORE EXTREME GROUPS IN DISPLACING THEM MAY HAVE BEEN FACILITATED BY GOVT PRESSURES ON OLD LINERS WHICH CAUSED THEM TO PULL BACK.

7. NEWER, MORE EXTREME GROUPS HAVE SHOWN ORGANIZATIONAL STRENGTH, DISCIPLINE AND RESOURCES WHICH SUGGEST THIS WAS NOT AD HOC DEVELOPMENT EMERGING FROM STUDENT AGITATION BUT RATHER ORGANIZATION ALREADY IN EXISTENCE AND WELL DEVELOPED. REPORTS THAT EXTREMIST STUDENT GROUP WOULD ATTEMPT DISRUPT OLYMPIC GAMES HAD CAUSED GOM SECURITY AGENTS CONCERN EVEN BEFORE STUDENT AGITATION BEGAN. EVIDENCE TENDS TO SHOW THAT WHEN GROUP BECAME ACTIVE IN STUDENT MOVEMENT GOVT HAD ONLY SUPERFICIALLY PENETRATED ORGANIZATION AND IDENTIFIED ITS LEADERS. REAL APPREHENSION OF GOVT WAS THAT THIS GROUP; EITHER THROUGH DIRECT TERRORIST ACTIVITIES OR THROUGH CAPABILITY TO INFLAME STUDENT MASSES, WOULD DISRUPT GAMES. PROBLEM OF GOVT WAS TO IDENTIFY AND DETAIN LEADERSHIP AND BREAK UP ORGANIZATION BEFORE GAMES AND TO DO THIS IF POSSIBLE IN WAY WHICH WOULD NOT INFURIATE MASS OF STUDENTS AND WOULD NOT CREATE ADVERSE PUBLIC ATMOSPHERE FOR GAMES.

~~CONFIDENTIAL~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Department of State **TELEGRAM**

~~CONFIDENTIAL~~

PAGE 03 MEXICO 07514 01 OF 02 120241Z

8. AS DATE FOR GAMES APPROACHED, TWO LAST AIMS BECAME LESS IMPORTANT WHEN WEIGHED AGAINST IMPERATIVE NECESSITY BREAK TERRORIST ORGANIZATION AND SEIZE ITS LEADERSHIP. THUS A MAJOR REASON FOR SUDDEN OCCUPATION UNAM CAMPUS BY TROOPS WAS HOPE THT TERRORIST LEADERSHIP, WHICH HAD USED CAMPUS AS MEETING PLACE, WOULD BE ROUNDED UP. (IN FACT MOST HAD DEPARTED FROM CAMPUS SHORTLY BEFORE.) OCCUPATION ZACATENCO AND CASCO DE SANTO TOMAS CAMPUSES OF POLYTECHNIC INSTITUTE PROBABLY HAD SAME REASON: TO SEIZE EXTREMIST LEADERSHIP AND WEAPONS. IN EACH CASE TACTIC WAS COMPLETE ROUNDUP OF ALL PERSONS PRESENT, SUBSEQUENT SIFTING OF DETAINEES AND RELEASE THOSE NOT BELIEVED DIRECTLY INVOLVED IN VIOLENCE. SUBSEQUENT TACTIC OF GOVT OF PERMITTING STUDENT GATHERINGS FOR SEVERAL DAYS, THEN SUDDENLY MAKING NUMBEROUS DETENTIONS SEEMS TO HAVE BEEN DESIGNED FOR LIKE PURPOSE. AS GOVT ROUNDED UP INCREASING NUMBERS OF EXTREMIST LEADERS, ITS INFO RE ORGANIZATION AND REMAINING LEADERSHIP IMPROVED.

9. IT IS PROBABLY THAT GOVT PERMITTED STUDENTS TO ASSEMBLY ON OCT. 2 AT TLATELOLCO (IT IS ALWAYS EASIER TO PREVENT STUDENT GROUP FROM FORMING THAN TO BREAK IT UP AFTERWARDS) BECAUSE IT HAD REASON TO EXPECT THAT MANY OF EXTREMIST ELEMENTS AND LEADERSHIP WOULD BE PRESENT, AND IT SEEMS ABUNDANTLY CLEAR THAT PREPARATIONS HAD BEEN MADE
TO SEIZE AT LEAST THE LEADERSHIP. IT SEEMS LIKELY IN THE LIGHT OF PREVIOUS DISCUSSION THAT GOVT WOULD HAVE PREFERRED TO ACCOMPLISH THIS WITH MINIMUM VIOLENCE, ALTHOUGH THIS IS NOT CERTAIN, IN ANY CASE FREEMAN

~~CONFIDENTIAL~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Department of State **TELEGRAM**

~~CONFIDENTIAL~~ 391

PAGE 01 MEXICO 07514 02 OF 02 120230Z

81
ACTION ARA 16

INFO CU 04/HEW 07/CIAE 00/DODE 00/GPM 04/H 02/INR 07/L 03/NSAE 00/
NSC 10/P 04/RSC 01/SP 02/SS 25/USIA 12/RSR 01/EUR 15/NIC 01/
FBI 01/SIL 01/LAB 06/OPR 02/SSO 00/124 W
---------- 101755

P 120036Z OCT 68
FM AMEMBASSY MEXICO
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 7902

~~C O N F I D E N T I A L~~ SECTION 2 OF 2 MEXICO 7514

IT WAS PREPARED TO USE FORCE IN WHATEVER DEGREE NECESSARY TO ACHIEVE THIS OBJECTIVE.

10. IT IS EQUALLY CLEAR THAT NUMEROUS WELL-ARMED EXTREMIST STUDENT ELEMENTS WERE CAREFULLY PLACED IN AT LEAST 3 OF THE BUILDINGS SURROUNDING THE PLAZA OF THE THREE CULTURES. AS TO SPECIFIC GROUPS, ONE CAN CONCLUDE A PRIORI THAT THEY WOULD INCLUDE TROTSKYITE TYPES IN ONE FORM OR ANOTHER. EMBASSY HAS NOW HEARD FOR SECOND TIME OF A BRIGADA OLIMPIA THOUGH NOT IN CONNECTION WITH OCT. 2. IT SEEMS UNLIKELY THAT DEPLOYMENT ARMED EXTREMISTS WAS AGREED POLICY OF ENTIRE STRIKE COUNCIL WHICH INDEED MAY NOT HAVE BEEN AWARE OF IT IN ADVANCE. EVIDENCE IS INCOMPLETE OR CONTRADICTORY AS TO WHETHER THIS DEPLOYMENT OF ARMED EXTREMISTS WAS FOR PURPOSE AMBUSHING ARMY AND THUS PROVOKING FIRE FIGHT IN PRESENCE FOREIGN PRESS (WHO THEY KNEW WOULD BE PRESENT) OR WHETHER IT WAS "DEFENSIVE". EMB INCLINED TO FORMER VIEW. WITH EVACUATON OF UNAM CAMPUS AND OTHER STEPS STEAM SEEMD AGAIN GOING OUT OF STUDENT; EXTREMISTS MAY HAVE THOUGHT TIME HAD ARRIVED FOR ALL OUT EFFORT. AS EMB HAS POINTED OUT PREVIOUSLY, EXTREMISTS HAVE HAD OPTION OF THWARTING PEACEFUL SOLUTION BY PROVOKING VIOLENCE.

11. REPORTS OF USUALLY RELIABLE SOURCES AND ON SPOT OBSERVERS VARY GREATLY AND ARE OFTEN FLATLY CONTRADICTORY AS TO WHO FIRED FIRST SHOTS. PREPONDERANCE EVIDENCE SEEMS TO BE FIRST SHOTS EITHER OCCURRED IN OR CAME FROM CHIHUAHUA APARTMENT HOUSE. WHETHER THEY WERE FIRED BY STUDENT EXTREMISTS OR PLAINCLOTHES SECURITY AGENTS IN BUILDING CONTINUES MUCH DISPUTED POINT. FACT THAT PARATROOP GENERAL

~~CONFIDENTIAL~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Department of State **TELEGRAM**

~~CONFIDENTIAL~~

PAGE 02 MEXICO 07514 02 OF 02 120230Z

JOSE HERNANDEZ TOLEDO WAS SHOT WHILE USING BULLHORN TO URGE CROWD TO DISPERSE PEACEFULLY SUGGESTS STRONGLY FIRST SHOTS DID NOT COME FROM ARMY. PERHAPS QUESTION WHO FIRED FIRST SHOT WILL NEVER BE KNOWN AND IS, IN ANY CASE, ACADEMIC.

12. QUETIONING OF LARGE NUMBER OF PERSONS (REPORTEDLY OVER 2000) DETAINED AT TLATELOLCO HAS TAKEN CONSIDERABLE TIME. GREAT MAJORITY HAVE BEEN RELEASED, BUT OPERATION NETTED A NUMBER OF EXTREMISTS AND THEIR LEADERS. GOVT APPEARS TO BELIEVE THAT RESULT HAS BEEN SUBSTANTIAL BREAKING UP OF TERRORIST ORGANIZATION. TECHNIQUE OF PUBLIC STATEMENTS BEFORE PRESS BY TERRORIST LEADERS HAS PROBABLY BEEN VERY EFFECTIVE IN CREATING FEAR, MUTUAL DISTRUST AND UNCERTAINTY AMONG STUDENTS IN GENERAL AS WELL AS REMAINING ELEMENTS OF TERRORIST GROUP.

13. WITH RESPECT TO PUBLIC STATEMENTS ABOUT FOREIGN CONSPIRACY, IMPORTANT TO NOTE USE OF FOREIGN SCAPEGOAT FREQUENT IN MEXICO AND IN THIS INSTANCE DESIGNED TO DISCREDIT STUDENT MOVEMENT AND PERHAPS TO SOME DEGREE TO DIVERT ATTENTION FROM DEEPER LOCAL ROOTS OF PROBLEM. GOVERNMENT HAS SEVERAL TIMES HINTED AT SOVIET AND/OR CUBAN INVOLVEMENT, WHILE SOME ELEMENTS ON LEFT HAVE BLAMED CIA OR FBI. CARDENAS STATEMENT IS NOT SPECIFIC, THOUGH GIVEN HIS BIASES, HE MAY HAVE US IN MIND. SOCRATES AMADOR CAMPOS LEMUS SHIFTED FOCUS FROM FOREIGN INVOLVEMENT TO POSSIBLE CUPABILITY OF DISAFFECTED LOCAL POLITICIANS, CONCEIVABLY WITH SO MANY FOREIGNERS IN TOWN FOR OLYMPICS, GOM DOES NOT WANT TO FOCUS ON FOREIGN ANGLE BUT AFTER OLYMPICS, ESPECIALLY IF STUDENT DISORDERS RECUR, LATTER THEME MAY REEMERGE.

14. DOCTOR'S STRIKE, WHICH IN FACT INVOLVED INTERNS IN ONLY ONE OR TWO HOSPITALS AND ACCORDING TO DIRECTORS THOSE INSTITUTIONS DID NOT INTERFERE WITH NORMAL OPERATIONS, WAS NEVER MATTER OF SERIOUS CONCERN AND, INSOFAR AS EMB AWARE, IS NOW OVER.

FREEMAN

~~CONFIDENTIAL~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

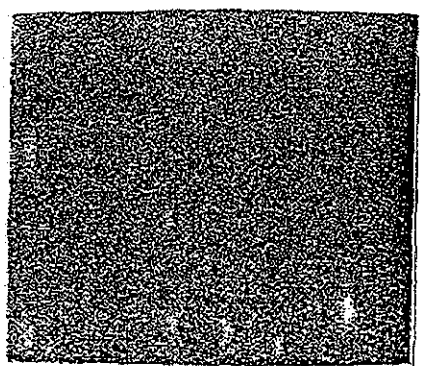
Telegrama de la Embajada de los Estados Unidos en México desestima una eventual conspiración comunista internacional, como origen y fuente de instigación del movimiento. Sí considera que células de izquierda no relacionadas con la "vieja guardia" comunista mexicana, tuvieron una participación importante en los acontecimientos, a veces clandestinamente y en ocasiones en las manifestaciones públicas. Da cuenta del nerviosismo del gobierno mexicano frente a la proximidad de las Olimpiadas y refiere que la continua mención gubernamental a la conspiración comunista internacional puede formar parte de una estrategia para alejar a la opinión pública de la observación de los profundos problemas nacionales que podrían motivar el movimiento. Respecto al 2 de octubre, se vuelve a mencionar la posibilidad de la infiltración de células trotskistas en Tlatelolco, aunque de pasada se menciona también la hipótesis de que el Batallón (*Brigada*) Olimpia se integrara por oficiales de la fuerza pública vestidos de paisano; sobre este punto se acentúa el hecho de que las versiones son contrapuestas.
http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB10/mex21-01.htm

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pages: 1-4

Exemptions: (6)(1), (6)(3)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



The Newest Challenge

Beginning in July 1968, Mexican university and secondary school students projected themselves as a new force on the political scene. The fact that this hitherto bothersome but relatively inconsequential and disorganized element could suddenly shake a highly structured, generally sophisticated administration is attributable almost entirely to the timing of events. Minor disgruntlement over police interference in a school fight ballooned into a full-scale student movement against the government--less on the merits of the grievances expressed than because the XIX Olympiad in Mexico City provided a unique forum for protest.

There is, nevertheless, an authentic context for some of the protests of the students, whose efforts represent still another in a series of warning signals that Mexico's vaunted progress and genius for stability have seen better times. The effect of the student movement at the very least is to have intensified the self-examination already in process among the nation's political leaders.

The Protest

Tough action by riot police and regular police on 22 and 23 July to put down clashes between students from rival prep schools triggered student charges of police brutality. On 26 July, an authorized demonstration organized by a government-influenced student federation was joined by a smaller group of Communists celebrating the Cuban anniversary. After the radical students turned the march into a violent looting spree, clashes with police intensified student charges of brutality. Further rallies generated violence beyond the control of riot police, and paratroopers were called in to quell the disturbances during which several were killed and hundreds were wounded.

Student demands grew beyond those for disbanding the riot police and now include indemnification for the injured students and the families of the dead, withdrawal of the army from occupied schools, and release of student prisoners. The several large, disciplined marches that were held showed unprecedented student determination on a fixed issue, but also provided a continuing threat of violence. Despite attempts by

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

activist minorities of all shades to take over or influence the student movement, or to reorient it against the US or Communists, or toward other Mexican problems, the struggle remained confined to the original complaint plus those directly related to the developing events. Most of the numerous reports linking the movement to ideologically or politically motivated subversives have remained unsubstantiated. The protest steadily sharpened its focus on the Diaz Ordaz administration, with attacks on prominent cabinet and cabinet-level officials and even scathing criticism of the President, who is traditionally inviolate in Mexico.

By October, the movement had achieved world-wide notoriety. The students had caused the worst civil disorders Mexico had experienced in over 20 years and jeopardized the Olympic Games scheduled to begin on 12 October. Far and away the worst, and for all practical purposes the final, incident came on 2 October when a large rally in the Plaza of Three Cultures in Tlatelolco district erupted into a wild gunfight that killed scores of persons and injured an estimated 1,000. This "Tlatelolco massacre," as it was quickly dubbed even by the Mexican press, effectively ended large demonstrations, and, although a student boycott of classes continued through 1968, student leaders were unable to organize further manifestations on the scale that had previously characterized the movement.

The Government Response

[redacted]

The government, which had suffered unaccustomed bad press [redacted] became the object of criticism around the world because of the presence of the international press, in Mexico for the Olympics. The Diaz Ordaz administration [redacted] was criticized both by those who thought the government should have taken hold of the situation early, even if by force, and by those who thought a conciliatory attitude was in order. While the smooth staging of the Olympic Games did much to redeem the prestige of the government and the nation, it could not erase the internal political damage.

There was apparently no expectation that the student protest would become a crisis. The government's preoccupation with readying for the Olympics had already led it to warn the Communist Party and probably other extremist groups that there would be absolute intolerance for any activity that might mar the games. The authorities evidently discounted the possibility of a problem not inspired by subversives. [redacted]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

[redacted] internal difficulties are commonly attributed to "outside agitation." One of the initial responses of the government to the student disturbances was to arrest Communist party leaders. Throughout the subsequent months of crisis, government officials laid the culpability variously at the doors of Cuba, the USSR, Communist China, and US security agencies.

[redacted] while force eventually did cause the collapse of the protest as a mass movement, and students have returned to classes, some of the legitimate causes espoused by the youths are now being given attention. New legislation has relaxed the machinery for releasing political prisoners, and hearings are being held with an eye to reforming article 145 of the criminal code by which political dissidents are held for the crime of "social dissolution." Almost all students have been released from jail. Educational reform is under study, and the head of the PRI has admitted publicly that the party has for a long time forgotten university youth.

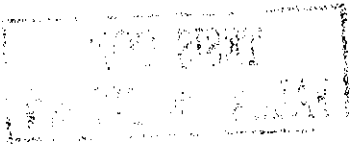
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pages: 8-11

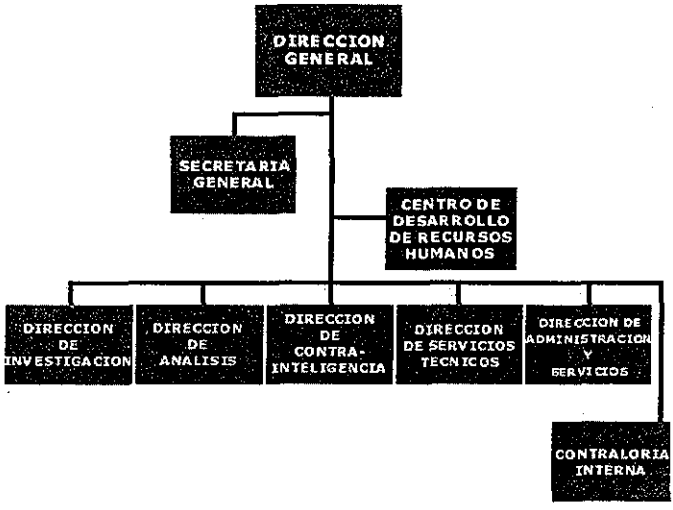
Exemptions: (b)(1), (b)(3)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

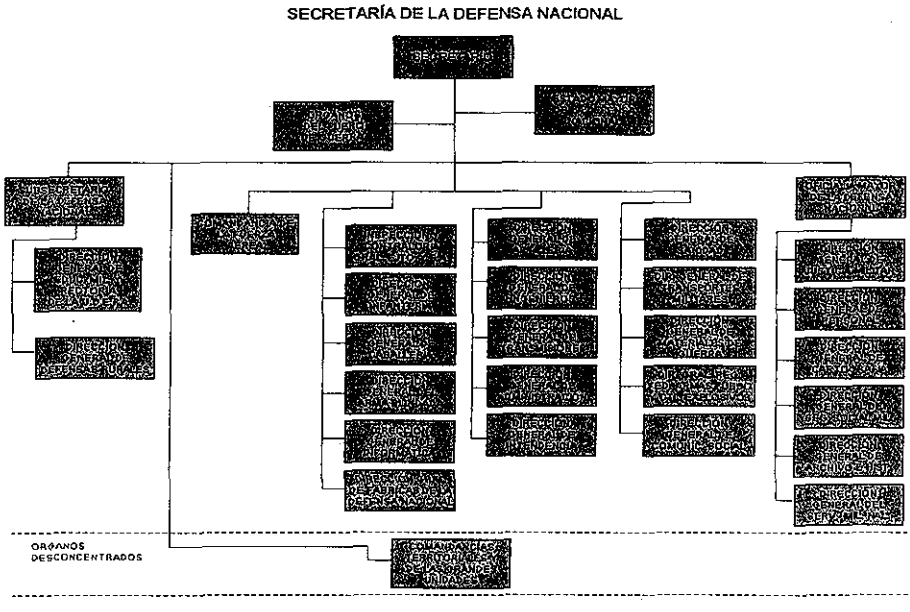
Informe especial de la CIA de 1969, donde se expresa nuevamente la falta de pruebas para corroborar la hipótesis de la conspiración comunista internacional y se resalta tal referencia por parte del gobierno mexicano, como una estrategia para no afrontar públicamente los conflictos internos que podrían causar la insatisfacción popular.
http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB10/mex28-01.htm



Estructura del CISEN (hasta fines del 2000)

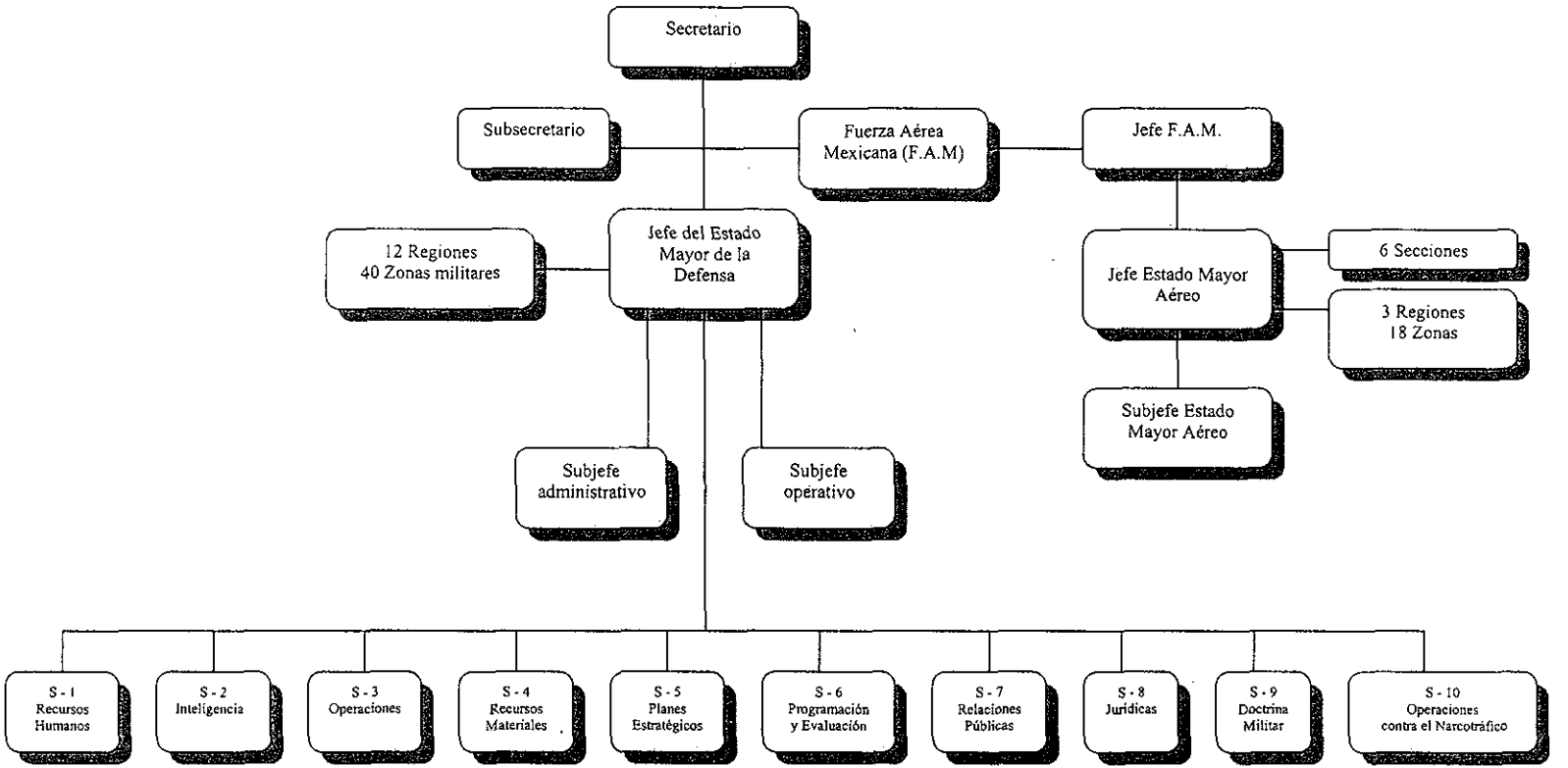


Estructura de la Sedena



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Estructura del Ejército Mexicano *



* Benítez Manaut, Raúl. "La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México", ob cit, p.183

SECRETARIA
DE
GOBERNACION

FORMA C. G. E. A.

D.F.S.- 26-I-67.

MOVIMIENTO 23 DE SEPTIEMBRE

A principios del mes de diciembre anterior, se logró saber que en la casa número 78-A de las calles de Baltimore de esta ciudad, se efectuaban reuniones de jóvenes de ambos sexos, que -- además enviaban propaganda subversiva principalmente a la ciudad de Chihuahua y al Estado de Guerrero.

En el domicilio antes citado vivieron durante el año pasado, en calidad de hospedadas, jóvenes del sexo femenino que procedían de Chihuahua, que estaban perfeccionando sus estudios, -- asistiendo algunas de ellas a la Universidad Ibero Americana.

Entre estas jóvenes existían personas afines al Partido Social Demócrata Cristiano y otras a un llamado "Movimiento 23 de Septiembre". Al primer organismo pertenece MARIA TERESA GUERRERO OLIVARES,(hija de EDUARDO GUERRERO, conocido ganadero de Chihuahua, quien en el mismo mes de diciembre se casó con FRANCISCO -- CANOU GANDARA y fué a vivir a un lugar cercano a la calle de San Antonio No. 84, Depto. 42, lugar donde efectuaban las reuniones - de este Partido, ya que su esposo FRANCISCO CANOU GANDARA es el - dirigente del Comité Regional del D.F. del mismo, por lo que las juntas a que se alude eran de jóvenes de la misma tendencia ideológica.

El Partido Social Demócrata Cristiano tiene poco de haberse establecido en México, ya que fué en el año de 1963 cuando se integró en un congreso realizado en Cuernavaca, Mor. y actualmente tiene su sede el Comité Nacional en la ciudad de Chihuahua, siendo su Secretario General el Prof. ALFREDO GUTIERREZ y antes - lo fué RAMIRO TREVIÑO (quien fuera detenido cuando el incidente - violento de Chihuahua, Chih., durante la gira del Sr. Lic. GUSTAVO DIAZ ORDAZ como candidato a la Presidencia de la República,-- a esa Entidad.

Con el triunfo de la democracia cristiana en Chile, este Partido ha incrementado sus actividades en Latinoamérica. Sustenta la Doctrina Católica, pero en el fondo tiene ideas revolucionarias socialistas, con la que pretenden llegar al Poder en -- los diferentes países.

Al ser detenidos FRANCISCO CANOU GANDARA y su esposa MARIA TERESA GUERRERO DE CANOU, se ubicó a los miembros del llamado "Movimiento 23 de Septiembre", ya que la mayoría de los dirigentes de este último grupo son oriundos de Chihuahua y amigos desde

444

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SECRETARIA
DE
GOBERNACION

3.

[illegible]EZ (a) "Camilo Montes Chavarría" y JUAN FR[illegible]NTIZ CA[illegible]EJO (a) "Sergio Maciel", integrantes del grupo de Arturo Cámiz, son los que encabezan este Movimiento.

Cuando ocurrió el asalto al Cuartel Militar de Madera, Chih. los elementos mencionados anteriormente no participaron por no llegar a tiempo a incorporarse a la guerrilla que realizó éste y optaron por huir a la capital del País y después al Estado de Hidalgo, donde en unión de otras personas organizaron este Movimiento, estableciendo contacto en Chihuahua con OSCAR GONZALEZ [illegible]QUIAR[illegible]T y [illegible]AVOT M[illegible]OSA TORRES, actualmente presos en esa ciudad.

El financiamiento de este grupo se efectúa por medio de cuotas de integrantes y simpatizadores del mismo, en su mayoría de varios Municipios del Estado de Chihuahua, así como mediante asaltos a domicilios y personas, contándose entre éstos el que cometieron en la casa No. 207 de las Calles de Popocatépetl de esta ciudad y otro que llevaron a efecto en contra de dos turistas en Acapulco, Gro., independientemente de los planes que elaboraron para cometer muchos más, principalmente en las ciudades de Chihuahua y Juárez, con cuyo producto compraban en los Estados Unidos de Norteamérica, armas, municiones y equipo bélico en general, que subrepticiamente introducían a nuestro país y que usaban para sus prácticas de guerrillas, algunas de las cuales fueron enviadas al Estado de Guerrero.

Dentro de este Movimiento se señalan los llamados Frente No.1, que actúa en el Estado de Chihuahua, siendo una prolongación de las actividades de Arturo Cámiz y que tiene como cabezas a los Maestros PA[illegible]TRO LOPEZ y MANUEL VALDEZ, quienes viven en Ciudad Juárez en unión de otros Profesores y estudiantes del citado Estado; y el No. 2 que opera en el Estado de Guerrero, principalmente en el Municipio de Tecpan, considerando que dicha Entidad es ideal para fomentar un foco insurreccional, ya que entre el campesinado existen suficientes armas y fe revolucionaria por las arbitrariedades cometidas en contra de ese sector, faltando solamente la organización para su actuación inmediata, motivo por el que SAUL O[illegible]TIAS GOMEZ (a) "Camilo Montes Chavarría" y JUAN DE DIOS CA[illegible]EJO (a) "Sergio Maciel" organizaron al citado Frente, instruyendo a sus integrantes sobre tácticas de guerra de guerrillas, sabotaje, etc. para realizar posteriormente actos coordinados con el Frente No. 1 de Chihuahua.

Acuerdan usar seudónimos, uso de clave para sus comunicaciones, emplear las radiodifusoras locales para que, por medio de las citadas claves se dieran a conocer las consignas tomadas por el Movimiento a los lugares alejados, principalmente de las Sierras de Chihuahua y Guerrero; haber tomado contacto con grupos estudiantiles de la C.[illegible]. A través de PATRICIA ROJAS DE DIAZ y de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas que controla los [illegible]

445

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SECRETARIA DE GOBERNACION

"Manuel", que dijo pertenecer al Ejército Mexicano, manifestó a los agitantes que las Fuerzas Armadas del país no están unificadas, ya que existen dos altos mandos favorables en la utilización de cualquier movimiento armado que se presentara; que de allí en adelante las armas serán colaboracionistas a cualquier movimiento, no importando la ideología que fuera, y la otra no entregará sus armas, pero no hará fuego contra los revolucionarios, si los hubiera.

En el último día de trabajos de esta reunión, "Juan", del que se sabe trabaja en Petróleos Mexicanos, en Poza Rica, Ver., manifestó que hace poco en esa población estalló una manifestación, y pidió que los jóvenes, principalmente estudiantes, quienes se encontraban en ese lugar hicieran prácticas de tácticas de guerrilla, los cuales así hicieron. Dijo que en ese grupo se encontraba Miguel Angel Estrada Iturbide, "Pedro" (Pedro Ortega Ortiz), Jaime Reyes, y el Dr. Gilberto Guzmán. Quienes luego acompañados por el Coronel de Cuba en Veracruz, Otilio Gaja Fernández, que hizo caer al suelo a él (a Juan), se dirigió a donde se encontraba, auxiliándolo y amenazándolo de muerte, ya que ellos pertenecen al Partido Obrero Revolucionario Trotskista del Grupo Posadista.

Respetuosamente.
EL DIRECTOR FEDERAL DE SEGURIDAD

CAP. FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS

FGB/op

496

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SECRETARIA DE GOBERNACION

pesinos y luchar contra los acaparadores y caciques terratenientes. Con el mismo fin concurrió a otra reunión similar el 22 de septiembre de 1960.

El 23 de diciembre del mismo año, en Múzquiz, Coahuila, tuvo contacto con el Lic. RAUL ROJO ESTRADA y posteriormente fue invitado por CASIANO CANTU para ir a Saltillo y entrevistar al Gobernador RAUL MADERO para investigar el paradero del primero, que había desaparecido en forma misteriosa.

En el año de 1961 se dedicó a recorrer diversos estados de la República, haciendo labor de proselitismo en favor del Movimiento de Liberación Nacional.

Durante este tiempo tuvo contactos con el Ingeniero [illegible] FARIAS MENDOZA, quien con el seudónimo de "Alvaro", fue electo como miembro del Buró Político del P.C.M.L., así como con ARTURO GAMEZ, DANIEL CANTU OCHOA y LUIS ORTEGON. En las reuniones que realizaron con dirigentes de los Estados de Coahuila, y en la Ciudad Federal, se hacía llamar Presidente de la Unión Cívica Coahuilense.

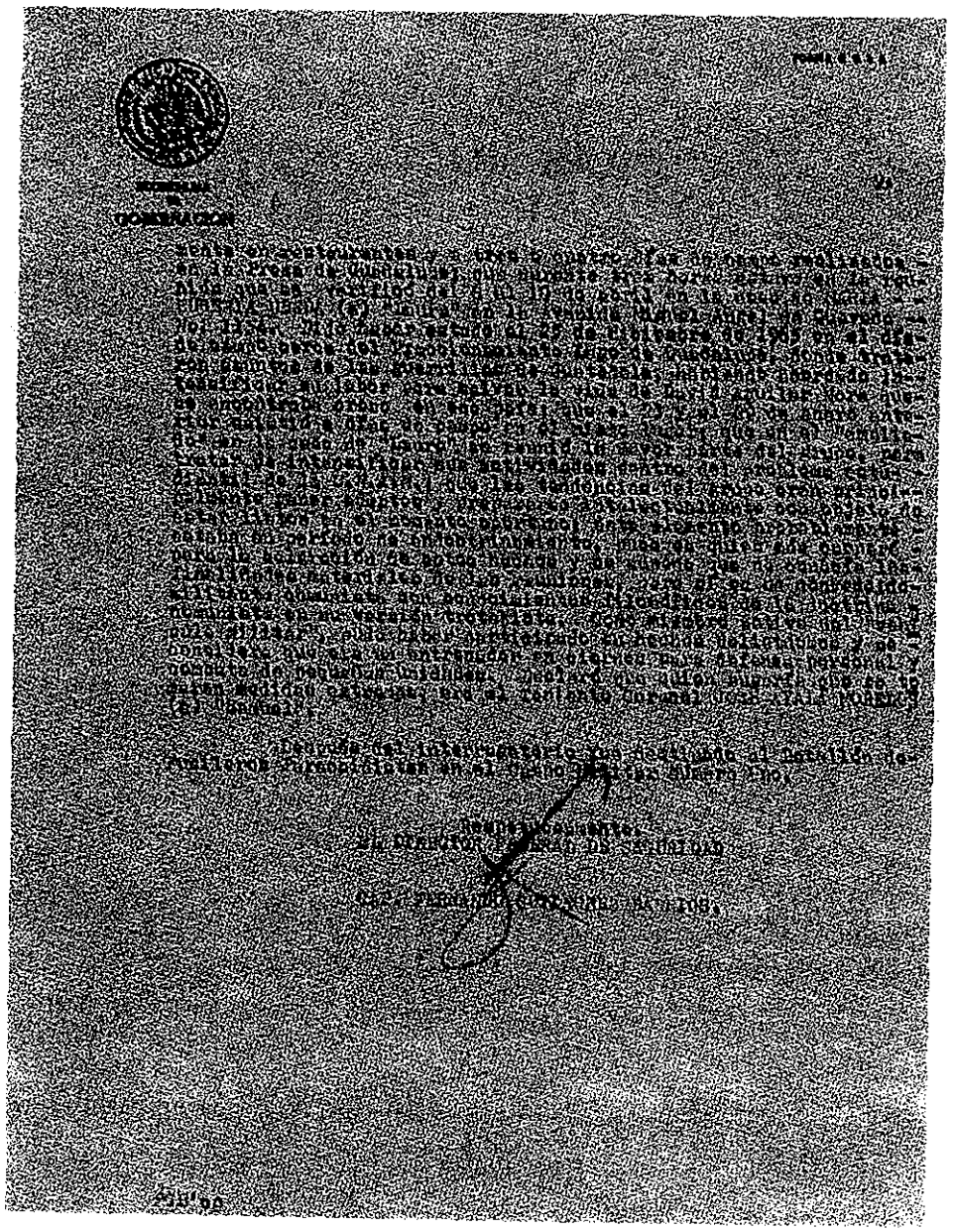
El 3 de agosto de 1962 ALFREDO JAIME DE LA GARZA manifestó que a finales del [illegible] GUERRERO CARRASCO SOLORZANO, había sido entrevistado en su domicilio por el Teniente Coronel JOSE MARIA MICO DE HOYOS, [illegible] LEOPOLDO ZAPATA y JESUS LOPEZ ZALDIVAR, quienes le ofrecieron su apoyo moral y económico para los fines, pretendiendo con ello el control de los campesinos, para crear problemas al Régimen.

En los primeros días de febrero de 1966, estuvo en una fiesta de casa a "Amalia", organizada por miembros del P.C.M.L., en donde se habló de un labor entre los ferrocarrileros, petroleros y electricistas; se criticó al señor Presidente de la República, del que se dijo que se inyectaba entre los estudiantes de la U.N.A.M. y se estudió la forma de incrementar la lucha de los mismos estudiantes. A partir de entonces se le ubicó en diversos "amalias" del mismo organismo en los que, entre otras cosas, se criticó la intelectualidad obrera mexicana y se dijo que chantajeaba a la burguesía, trataría de conseguir puestos públicos e intervendría en todas las luchas, procurando estar a la cabeza y dirigir a las masas. El Teniente Coronel MICO DE HOYOS expresó que el camarada PORIRUA, en su contestación al discurso de RAUL CASTRO SUS, había señalado el camino a seguir y a la vez señala que van a ser perseguidos, no solamente por la burguesía sino por todos los comunistas del mundo, por lo que deben extremar su clandestinidad.

En los primeros días del mes de mayo de 1966, estuvo en una reunión del P.C.M.L., en donde hablaron del grupo "Federico Engels", formando en la U.N.A.M. y se repartió una circular con --

447

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V 11

ESTACION DIRECTA 13 JULIO 1968.

PERSONAS	HORA	ASUNTO
48-54-89 Facultad de Leyes.	9-30	El Sr. Leopoldo Sánchez Cuevas, en jerga estudiantil "Chilaquil", fue expulsado de su mamá la Sra. Leonor Cuevas, llamó porque ahora en la cárcel es cuando dicen que traían muy mucho a su papá pero nada. Responde la Sra. Sánchez Cuevas, ya contigo todo bien, ayer en la noche llamaron de Lecumberri, está muy bien su papá, ya los dejaron en paz.
48-54-89 Facultad de Derecho.	9-40	Del periódico Excélsior, preguntan si ya se reintegran los estudiantes de la Facultad de Derecho a la Facultad de Derecho. Contestan, no señor, todavía sobre aquí.
48-54-89 Facultad de Derecho.	10-17	La Srita. del Director de la Facultad de Derecho, dejen recado al Lic. Díaz Lanz, pedir dígale que hoy a las 7 de la noche viene Armando Quintero.
31-37-21 Santa Catarina 161,	10-20	El Lic. Carlos Prieto informa al Gral. Gallardo Cerda muy breve, tuve conocimiento de unos manifiestos, son cinco, mecanografiados, escritos a máquina, en que dicen la Juventud Comunista de México viene a saludar y a ayudar a la juventud estudiantil de Durango, y no deberán de confundirnos con nuestra que el Presidente Echeverría quiere darnos todo limosna, sino que estamos pidiendo lo nuestro y no la salvadora que dando porque se lo conquistamos y el Cerro del Obispado no será para ningún imperialista nacional o extranjero. Señores, ya estoy casi casi estoy llegando a un punto en que la línea cuando ya de ahora en adelante cambiar el daño de conducta a ver todo esto, bueno, es lo vamos a ir a ver a Los Pinos, intervienen Coronel del General, Sr. por favor. Responde el Lic. Prieto, Gral. unos compañeros convinieron en que bien clara la decisión de que tienen que bajar en un plazo determinado, Manzano de el Gral. Corona, bueno, es por lo que estamos luchando con Carlos, ayuda al Lic. Prieto, pero ahí pudieran también decir los mismos temores que antes, interesante persona el no... Interrumpe el Gral. Corona, eso es lógico, pero no hay que decirlo porque el no los conoce

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de uñas. Responde Prieto, y aun ade da que se peguen de uñas. Arremete el Ural. Corona, pues sí da, porque si no cumple a lo que queremos evitar. Prieto remuco, bueno, pero el Gobierno también se puede pegar de uñas. Retorna el Ural. Corona, es lo que queremos evitar, es preferible arreglar un problema sin pegarse de uñas, es decir, pagado el Gobierno de uñas en mandar la tropa y luego tener 10 muertos y entonces... Responde el Lic. Prieto, - va a haber que enviarla en un momento da do, para ayudar inclusive a los buenos. Aclara el Ural. Corona, pero no muy distante ya que esté arreglado y que hayan bajado armas, entonces habrá que hacerlo para darles garantías. Prieto remuco, no va a bajar nadie, porque se van a quedar todos esos comunistas que han venido. Contesta el Ural. Corona, entonces ya no otro el problema, ya se le pone a - ese grupo de comunistas y se le pone con beneficio de la población. Responde - Prieto, pues muy bien, ya sabe usted que respetamos lo que usted determine. Contesta el Ural. Corona, no tiene remedio, son problemas muy complejos, mandeme con se- mordidas en un sobre que diga confiden- cial y ojalá se dijera usted también por escrito que usted ratifica y que les da su mineral a un precio muy especial, sin fines de lucro, aclara el Lic. Prieto, - no, no puede decir sin fines de lucro -- porque somos hacendistas, pero sí un pre cio muy especial. Responde Corona, pero hay casos en que sí se puede hacer un es- crificio, al fin que es una cosa muy tem rión ése. Agrega Prieto, pero mire usted, lo peor tiene ese importancia, porque si nosotros pusiéramos el mineral sin utili dad ninguna, entonces en las cuentas que ellos hagan resultaría que sí es viable el hacer un negocio en donde el mineral no cuesta más que el tumbo, es decir, -- ése tiene una influencia muy grande en - el estudio económico que luego van a ha- cer y las materias primas tienen un va-- lor en el mercado. Contesta Corona, pero de cualquier manera tiene usted que mane jar ése con mucho tacto para que no se - vaya a crear después un problema. Responde

TELEFONOS.	HORA.	EXTRACTO.
		de Prieto, si nosotros demos a entender que es el precio de costo, entonces más tarde viene la cosa de cuál es el costo, y resulta vigilancia, intervención, por eso la fórmula única, sería decir que es un precio especial. Contesta el Gral. Carona, entiende usted bien? No entiende usted el idea? Se decir, que usted les esté dando el mejor precio que es posible, y rectificar lo que dijo usted después, - que no sea nunca un obstáculo para que se desarrolle eso, al contrario, no sea nunca un obstáculo sino que los ayude en lo que pueda.
21-10-81 Particular Hacienda.	10-27	Del Fondo de Cultura Económica, requieren al Lic. Ortiz Mena, la reunión de - Consejo que tendrá lugar mañana.
21-06-81 Lic. Carlos A. Madrazo.	10-32	El Lic. Madrazo pregunta al Gral. Velázquez, no ha pasado por ahí alguna ayuda? Contesta, no ha pasado pero ya está listo aquí el trabajo, estoy en Coatzacoalcos. Dice. Responde Madrazo, aclarita cando por él.
21-10-83 Particular Hacienda.	10-35	El Sr. Rosa se comunica con el Ing. Pérez y Soares, rogándole acepte disculpa del Sr. Lic. Ortiz Mena, para transferir el almuerzo que tenían planeado el viernes próximo, a fecha que posteriormente se fijará, en vista de que el citado - viene a ese acto de la Sra. Ortiz Mena.
21-05-81 Lic. Carlos A. Madrazo.	10-40	Un señor no identificado, pregunta al encargado del despacho, no fuera tan amable de informarse si todavía se del Lic. Madrazo una casa que sale en Vértiz , Florida Adolfo, que se está desocupando o - se desocupó? Contesta, yo no estoy enterado de eso, puede usted llamar a las - 11-30.
21-05-81 Lic. Carlos A. Madrazo.	10-53	La Sra. Alicia Núñez de Molina solicita entrevista con el Lic. Carlos A. Madrazo, manifestando que es de Michoacán y no desea regresar sin hablar antes con él. Indican que llame en 20 minutos.
21-05-81 Lic. Carlos A. Madrazo.	10-57	El Sr. Gustavo Aldrete se comunica con el Lic. Madrazo, quien pregunta, hoy más

RESERVADOS	HORA	EXTRACTO
		vamos, no? Responde Alatriste, el señor, a las 3 en el Centro Libanés. Agrega, le hablaba para otra cosa, anoche cené con Elena. Interrumpe Madrazo, ya conozco lo que usted es ya a pedir. Contesta Alatriste, pero se dijo Elena que le había a usted causando un tanto de extrañeza, pregunta el Lic. Madrazo, quiere usted que hablemos a las 3? Alatriste responde, entonces dejemos ese asunto pendiente? Responde Madrazo, a las 3 le ruego que me escuche, ya sabe usted que este teléfono está intervenido, por eso yo que no se franquee.
21-05-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 11-07	El Gral. Huacuja solicita comunicarse con el Lic. Madrazo. No ha llegado.
21-05-21 Lic. Pablo Gómez. 11-14	El Sr. Pedro Gallardo se comunica con el Lic. Pablo Gómez, para avisarle que llegó ayer y le llevó a su casa una regalo para Bruta. Responde Pablo Gómez, le agradezco mucho. Agrega el Sr. Gallardo, no tiene que agradecer, usted sabe que he sido yo su usted ha sido con nosotros, derecho, por allá voy a saludarlo antes de media hora.
21-05-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 11-17	De parte del Lic. Carlos A. Madrazo, dejan recado al Sr. Severo Pérez, comunicarle que no le va a ser posible asistir hoy a la presentación de la otra Plutarco 66, en las calles de Coruscl, debido a que tiene una cosa extraurgente, por lo cual le ruega lo disculpe.
21-05-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 11-23	El Sr. Ernesto Julio Teissier pregunta al Lic. Madrazo, a las 6 es éso? Responde, sire sano, no voy a ir porque tengo pues la molestia con Severo de que anda alcanzado esas tonterías, por éso decirle no ir. Finalizo Teissier, yo tampoco voy.
21-05-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 11-42	El Lic. Luis Porte Petit pregunta a la Srita. Alejandra, si ya están confirmados los desayunos de mañana y del jueves, y le suplica decir al Lic. Madrazo que entre los asistentes estará el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. Contesta la Srita. Alejandra, están plenamente confirmados.

TELEFONOS.	HORA.	EXTRACTO.
35-99-61 Part. Patrocinio Sal.	11-47	El Gral. Corona del Rosal expresó al Lic. Carlos Prieto, al volverse a hablar dijeron les que ustedes han ratificado por escrito el cumplimiento de lo que les ofrecieron en la junta, que están en la mejor disposición, que más aún, se acaban de ratificar que si necesitan mineral lo darán ustedes al mejor precio posible y que no serán obstáculo en ninguna forma, es decir, cosas así generales positivas, y que si no quieren estar abiertos con ellos es porque esto se ha planteado a través de los canales oficiales y que ustedes no quisieran hacer algo que fuera negativo, para que ratifiquen su buena voluntad, su disposición para el crecimiento de Durango, ellos deben tener en cuenta que la Siderúrgica debe ser base para cualquier programa de expansión industrial, que no habrá personas más interesadas que ustedes, no cerrar la puerta, pero hablar en forma general, y que digan que usted no está en México. Acosta Frayto, dijeron que estaba en una asamblea y que no podía salir. Responde Corona, está bien, pero que después de desayunó usted y que el Lic. Campillo tiene instrucciones, pero hay que hacerlo en la forma más diplomática posible. Arguye el Sr. Prieto, acabo de dictar lo que hemos quedado y en ello digo, un precio muy especial que podemos considerar en esta forma, el precio que tiene el Gobierno nos da 155 pesos el precio más barato a que se puede conseguir, dado que serían unos 50 pesos. Pregunta el Gral. Corona, pero convendrá que diga usted precios así, porque cuando uno dice más o menos puede surgir la discusión, en cambio cuando se dice algo general es distinto, puede usted decir, daremos precio abajo del que se le da el Gobierno, que mejor orgullecto que ése, sin decir cuanto. Finaliza el Lic. Prieto, entonces así lo voy a hacer.
20-30-18 Gral. Lázaro Cárdenas.	11-47	El Gral. Augusto Rodríguez solicita el teléfono del Cor. Sánchez Gómez, en Cuernavaca. Cor. Contestan, es el 16-57.
15-10-83 Particular Hacienda.	11-53	El Sr. Sosa comunica al Lic. Guillermo —

A S I S T O N C E S .	HORA.	E X T R A C T O .
		González Díaz Lombardo, que en el curso de esta misma semana será la cita con el Sr. Lic. Orbiz Mena.
14-04-38 Arador Hernández.	17-00	Desde Tehuacán, Pue., la Lic. López solicita comunicación con el Sr. Arador Hernández. Informan que ésta en sus oficinas.
20-10-18 Gral. Lázaro Cárdenas.	12-05	Desde Cuernavaca, Mor., el Ing. César Buenrostro, pregunta cuando llegará el Gral. Cárdenas. Contesta Gloria, tal vez hoy mismo, se sobreentiende que se refiere usted mañana.
16-09-51 Lic. Rojo Gómez.	12-06	El Sr. Vidal Díaz Muñoz recuerda al Lic. Rojo Gómez, al citársele para mañana a las 5-30, No va a poder ir el compadre Regino Hinojosa, porque tiene una trombosis en una pierna, parece que lo van a operar. Responde Rojo Gómez, muy bien, ahí nos vemos.
13-02-39 Embajada de Cuba.	12-08	El Sr. Manuel Carballo de la Embajada de Cuba, felicita a Gabriel Ramírez Aguilar, expresándole sus esperanzas esta mañana a verse.
28-42-07 Ing. Manuel Marcué.	12-10	El Ing. Manuel Marcué dice a Carlos Robles, aparte todos los volantes que faltan para los revistas y el resto envíelo a Siglo, pero dígales que los distribuyan muy bien.
25-60-61 Pard. Telecomunicaciones.	12-14	El Lic. Agudo Navarro solicita comunicarse con el Gral. Corona del Rosal, Suplican regrese la llamada dentro de una hora porque se encuentra en una junta.
17-80-85 Particular CROC.	12-17	El Sr. Amador Hernández solicita comunicación a Celaya, Gto., con el Gobernador del Estado, habiendo informado que se encuentra fuera de la ciudad.
15-39-51 Part. Particular Mal.	12-24	El Gral. Corona del Rosal comenta al Lic. Carlos Prieto, mire usted con Carlos, yo estoy seguro que esos jóvenes me van a pedir una copia de lo que usted me ha dicho a mí el 14 de julio, la cosa es que me mandó decir usted anteayer de que su delegación dijo en el seno de la comisión reunida en el Palacio de Gobierno,

Navarrete Prieto, no van ningún inconveniente en que se les dé, Arroyo el Jrnl. Cerqueda, sí, pero yo quisiera que rectificara esa carta, el tratamiento de muy distinguido señor y amigo, cambiarlo simplemente por estimado señor Secretario, no porque no quiera ser su amigo, lo soy y lo estimo, pero es con razón política dum datos. Acuerdo, procurar los Arreglos hasta donde sea posible.

56-4h-27 Inc. Manuel Carpio. 12-25 La Sra. Lagarda comenta al Inc. Manuel Carpio, sobre de salir de Conferencia y todavía no hay nada. Usted cuándo se va a Cuba? Contesta Carpio, se anduve buscando ayer y no le encontré, dos veces - en tu casa, dentro de una hora y platicaremos ampliamente. Contesta la señora, muy bien.

51-07-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 12-30 La Sra. Murrieta comunica al Sr. Gabriel del Río, de El Heraldo de México, que ya puede ordenar por el suscriptomático que le dejó el Lic. Madrazo, definitivamente nombrado.

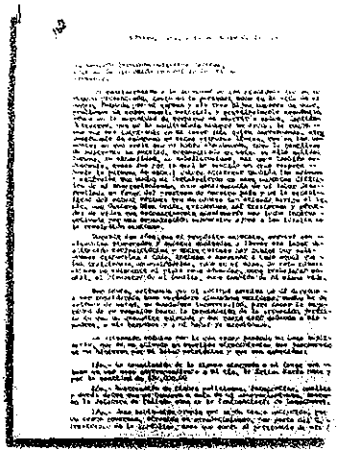
51-07-21 Lic. Carlos A. Madrazo. 12-30 El reportero José Luis Mejías comenta al Lic. Carlos A. Madrazo, supongo que ya vió usted Política, no cree usted que le están haciendo un lindo artículo? Bueno no importa, afortunadamente, ya sabe usted que antes apoyábamos esos puntos para darle publicidad, con pena que nos preocupamos de cuando usted impedir, - porque política publica lo que se le da - lo cuya y en este caso la apariencia - íntegramente y hasta la parábula no dejó, con pena nos da que a nadie que - se oponga al nepe que establece el Presidente, publicando a los reclamos que hacen de él, es natural que deje abierto al campo para que revelen no controlarlo por él, publiquen estas cosas, no? Publiquen estas cosas que no han publicado pocas revistas, pero no es nada con - la misma tinta que se nota en Política, - agrega Mejías, entonces mándale si en todas se dice, en primer lugar Política ya no lo publicaría y si lo publicaba no se veía la parcialidad. Comenta Madrazo, aparte, lo que hace visible este es la soledad, una soledad organizada que -

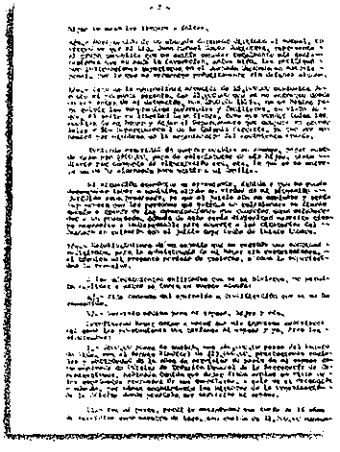
DIRECCION HORA, EXTRACTO.

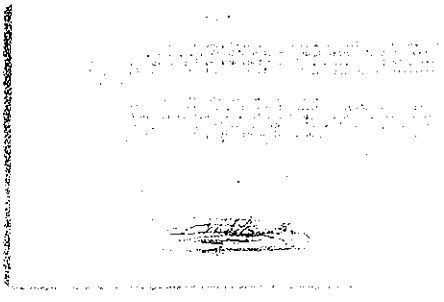
desgraciadamente no se puede imaginar, yo estoy de acuerdo con la opinión de usted pero ya ve, así es la cosa, Rivalta Melina, mañana le mando a ver a su despacho.

13-11-El Agustín Garrion Gómez, 12-49 El Sr. Agustín Garrion Gómez conferencia con un señor no identificado, se interesa mucho hablar con usted, estoy citado hoy a las 8.30 con el Lic. Olmedo para informarle pues ya a hacer el informe sobre costos de difusión del Gobierno en viajeros del interior. Responde al señor, entonces nos vemos en su oficina a las 9 para concretar.

17-30-El particular Gob. 12-58 En conferencia a Veracruz, Ver., el Sr. Amador Hernández se comunica con el Gobernador del Estado, quien expresa: Estoy en el puerto, pero si quiere no vaya hasta así el miércoles y el jueves nos vamos juntos para allá. Contesta Amador, perfecto, el miércoles me voy a quedar a dormir allá, llego al Hotel Veracruz. -- Agrega, quiero decirle otra cosa, aquí el compañero César del Angel, hoy nos hizo planos completar en la revista Sucesos.- Comenta el Gobernador, ese es un error cometido por su Delegado y por tanto, lo ponen de Delegado en Tepantla, donde ha estado armando riñotas, se lo dije al Delegado frente al Lic. Hernández Posadas para que se enteraran, cómo es posible que ustedes pongan de Delegado a César del Angel, cuando hay esas situaciones.- Ahora lo que vamos a tener que hacer es buscar aquí alguna gente porque yo también le hablé clara y personalmente a -- César del Angel. Amador repuso, lo mismo se dice a mí aquí en esas planas, que soy gente tibia, que el Lic. Rojo Gómez pues era una gente brillantísima, que se alejaba los rumbos revolucionarios, pues yo no discuto la personalidad tan respetable del Lic. Rojo Gómez y ése, pero ya ve, trato de decirle que yo estoy empujando a la organización por caminos aquí vecinos, con tibiezas. Comenta el Gobernador, yo le dije a él, mire César, usted para mí es un fracaso, porque en primer lugar tengo un expediente aquí que - mutilaré a usted a que lo vaya a ver ahí







TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GABRIEL ALARCON

México ,D.F., Septiembre 24 de 1968

Sr. Lic. Don Gustavo Díaz Ordaz
Presidente de la República
Presente.

Distinguido y fino amigo:

Antes que nada, deseo expresar a usted que la amistad y lealtad que le profeso, han antepuesto a todo, y al exponerle seguidamente mi actuación en los problemas estudiantiles lo hago para que no exista duda de mi buena fe y entrega a su gobierno, y muy especialmente a que respalde plenamente su actuación valiente sensata y patriótica. Usted, señor Presidente me conoce y sabe que no soy falso. Hoy le digo que mis hijos, con usted y respaldan firmemente su actuación con nuestra modesta forma de actuar; pero le pedimos su orientación por lo que en seguida expongo:

Desde el inicio de los disturbios he estado personal y telefónicamente en contacto con los siguientes colaboradores suyos:
Lic. Luis Echeverría, quien me ha orientado e indicado líneas a seguir en cada caso reformándome su conformidad con mi actuación. El pasado domingo le avisé de un movimiento promovido por redactores de El Día y Excelsior por el cual pretendían publicar en los diarios de la capital un desplegado firmado por los redactores de todos los periódicos. El mismo era de reprobación al gobierno, por lo que procedí a advertir al Lcdo. Díaz Arrió y convencí a mis reporteros de la desorientadora y antipatriótica que resultaría esa publicación y que no la apoyaran, el Lic. Echeverría me dijo que gracias a la información que en detalle le di se pudo a tiempo evitar ese asunto y además se logró que un grupo de redactores "amigos", hicieran una publicación de apoyo al régimen. En ocasiones la orientación que me da nos da

458

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la guía para la entrega de ocho columnas.

C.Procurador de la República.- Nos pidió se destacara, como lo hicimos, el acto de entrega en instalaciones de la PFP. Asimismo, los reporteros de varios periódicos y noticiarios gubernamentales se manifestó su satisfacción por nuestra forma de actuar.

Lic. y Gral. Corona del Rosal.- Al igual que los funcionarios antes mencionados, nos ha orientado sobre la forma en que ciertas informaciones resultan negativas a los agitadores consumados hechos como la agresión a las fuerzas de orden y la profanación a nuestra Bandera Nacional. Cabe aclarar que nosotros proporcionamos a otros diarios la foto del trapo - que izaron en el asta-bandera los estudiantes. En varias - ocasiones se ha hecho saber que le ha parecido muy correcta y positiva nuestra forma de actuar.

Dr.Emilio Martínez Manatou.- El jueves pasado me llamó a primera hora para felicitarnos por la forma en que se destacaba en primera plana la foto del "che" y las mesas universitarias con nombres de líderes comunistas así como nuestra otra información gráfica. A pregunta mía me manifestó que le gustaba la forma en que estábamos ayudando al gobierno con nuestra información y la conveniencia de seguir ayudando en igual forma.

Gral.Marcelino García Barragán.-Manifestó su agrado a nuestros reporteros por la forma en que se publicó la intervención del Ejército y pidió se destacara, cosa que hicimos la noticia de la exterminación de un grupo de bandoleros y agitadores en la sierra de Chihuahua.

Por último en una reciente entrevista con el Lic. Agustín - Salvat, los dos revisamos todas nuestras publicaciones de - los acontecimientos, las gráficas y los Editoriales de El Heraldo y estuvo de acuerdo en que no se encontraba nada que pudiera interpretarse como negativo al gobierno y que por lo contrario, nuestra política era francamente favorable y de apoyo al régimen.Se ofreció a comentarme diariamente nu-

459

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entra información y hasta este mañana todo le ha sido altamente satisfactorio.

Querido Señor Presidente, por lo que le he expuesto a usted a grandes rasgos puede usted ver que para hacer bien las cosas dentro de mi capacidad, me he valido de los consejos observaciones y deseos de diversos funcionarios. Este fue un consejo que usted me dio. Hasta hoy ni uno solo de ellos, nunca, me ha hecho un señalamiento u observación que pudiera hacerme pensar que no estoy actuando con absoluta parcialidad a mi cometido o incorrectamente con usted.

Sinceramente creo que mi lealtad y la de mis hijos está a prueba de cualquier duda. Le ratifico una vez más el que creemos en usted que le tenemos fe y que hemos actuado lealmente. Por muchos lados se nos ha criticado nuestra parcialidad y entreguismo. Pero le ratifico a usted que hemos sido, somos y seremos Díaz Ordacistas y agradecidos leales y sinceros con usted.

Sinembargo mucho le agradeceremos que si usted personalmente cree que nos hemos equivocado por favor nos lo haga saber. Señor Presidente nos sentimos en un cuarto obscuro y solamente usted nos puede dar la luz que necesitamos y señalarnos el camino a seguir.

Lo saluda afectuosamente y se repite como siempre a sus órdenes atentamente su amigo.

Gabriel Alarcón.

460

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

HORACIO A QUIÑONES

29 de septiembre 1968

Dn. Luis Echeverría
Presente.-

Mi querido don Luis:

Un olvido de tiempo, le escribo. Contra ou-
tras.

1.-Mi fraternal pésame (mutuo) por la muerte
de nuestro grande amigo.

2.-Felicitaciones decididas y calurosas por
la medida de disciplina y orden dictada por usted. Era
urgente la energía y la claridad.

3.-Sin embargo su policía se llevó de encon
a el amigo (¿nuestro?) Nino Isaú de Santos, pintora,
vendo a su domicilio para secuestrarla. Se inconvenió y
me constituyo con gusto en su rehén, si usted lo quiere.
Está presa en Gobernación. ¿Non la suelta?

4.-Está figurando como candidato a la presi-
dencia municipal de Acapulco don Jesús Rodríguez Mari-
nosa, por quien tengo personales simpatías que el Sr.
Presidente conoce y quien, según entiendo, participa de
ellas. Por lo demás, como periodista, he constatado
personalmente la enorme popularidad que don Jesús tiene
entre todos los sectores. (Los dos presidentes también
son populares) cada uno en un sector determinado).

Dispense el trato rápido, pero sé que su
tiempo es muy valioso. Seguimos platicando... y un día
de estos iré a charlar aunque se roba el tiempo.

Muy afectuosamente.

Horacio A. Quiñones

461

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FORMA C. G. 2. A.

SECRETARIA
DE
GOBERNACION

TELEGRAMA URGENTE

México, D.F., 8 de agosto de 1968.

C.
Gobernador
Palacio de Gobierno,

S.G.Núm. 4384.- CIRCULAR.- JOVENES ESTUDIANTES O FALSOS ESTUDIANTES HAN SIDO COMISIONADOS POR AGITADORES PARTIDO COMUNISTA Y SU EXPRESION JUVENIL LLAMADA CENTRAL NACIONAL ESTUDIANTES DEMOCRATICOS PARA PROMOVER AGITACION CON PRETEXTOS DIVERSOS PERO NETAMENTE SUBVERSIVA EN AMBIENTES JUVENILES punto HAN SALIDO COMISIONES A TODAS ENTIDADES FEDERATIVAS punto PERMITOME SUGERIRLE PARTICULAR BUSQUEDA ESTAS COMISIONES FIN EXPULSARLAS ESA ENTIDAD Y ESPECIAL ATENCION A CUALQUIER SINTOMA INQUIETUD FIN CONTRARRESTARLO punto ATENTAMENTE punto

SECRETARIO GOBERNACION

LIC. LUIS ECHEVERRIA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FORMA C. G. 1.- A

SECRETARIA DE GOBERNACION

TELEGRAMA CIRCULAR CIFRADO
A TODOS LOS CC. GOBERNADORES.

México, D.F., a 29 de enero de 1970

Sr. Gobernador:

"En vista clima creado hace varios días en algunas Facultades UNAM y llamado Encuentro Nacional de Estudiantes tuvo lugar aquí 5 co- rientes en el cual algunos grupos estudiantiles acordaron propiciar un para nacional escuelas educación superior y tecnológicos República, con el pre- texto apoyar supuesta huelga de hambre procesados motivo disturbios 1968, - se tiene conocimiento de que en varios centros de alta cultura del país se - está realizando labor tendiente producir agitación y suspensión labores, con - propósitos antes citados. Conveniente que gobierno su digno cargo, con todo tacto y discreción proceda contactar a grupos de catedráticos y estudiantes - afines gobierno objeto frustrar ese intento, especialmente mediante la difu- sión volantes y otros instrumentos informativos para evidenciar al estudianta- do que tanto la supuesta huelga de hambre procesados disturbios 1968 cuanto el paro general que se intentó en la UNAM y en el IPN, en esta ciudad, - fracasaron por su falta de apoyo entre la masa estudiantil deseosa continuar - labores académicas y por haber caído por tierra dolosa versión acontecimien- to Cárcel Preventiva D.F., día primero corrientes, refriega reclusos en rea- lidad originada por la puesta en práctica operación Fuenteovejuna por parte huelguistas objetivo fuga colectiva aprovechando visita familiares, que provo- có un encuentro con otros delincuentes comunes, pero de ningún modo trató- se un acto agresión autoridades centro penitenciario. Dicha información debe- rá recalcar cuán inconveniente resulta para estudiantes provincia solidarizar- se con movimientos políticos estudiantes D.F. iniciados unilateralmente don- de empléese supuesto apoyo estudiantes estatales para fines les son ajenos - convirtiéndose objetos manipulados por provocadores que siempre eluden su - responsabilidad y sólo desean sembrar confusión e interrumpir preparación ju- ventud y clima trabajo priva el país.

Caso no haberse captado esa entidad presencia provocadores a su criterio podrá utilizarse difusión con fines meramente preventivos.

Sírvase contestar enterado.

Atentamente.

El Subsecretario de Gobernación
Encargado del Despacho.

Lic. Mario Moya Palencia.

463

Sr. Lic. Luis Echeverria
Secretario de Gobernación
Bucareli No. 99
Presente.

En relación con los actos de terrorismo y provocación a los estudiantes, se considera que estos pueden ser impulsados por corrientes afines al Departamento Central, incluso cadetes de la Escuela de Policía, se afirma que han actuado en éstos últimos y miembros del grupo "HALCONES" quienes en número de 1,500 están recibiendo un entrenamiento especial y un salario mínimo de $ 70.00 diarios los rasos.

México, D.F., a 25 de septiembre de 1969.

464

FORMA C.G.I.A.

D.F.S.-17-I-72.

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECLARACION RENDIDA ANTE ESTA DIRECCION POR VICTOR MANUEL FLORES REYES (a) "EL CORSARO", EX-MIEMBRO DE LA ARMADA DE MEXICO Y EX-HALCON EN RELACION CON SUS ACTIVIDADES Y ASALTOS COMETIDOS.

El día de hoy le fue tomada su declaración a VICTOR MANUEL FLORES (a) "El Corsario", en relación con varios asaltos cometidos a diferentes negociaciones así como al Retén Militar de Tecamachalco y al Banco de Comercio de la Calzada Cuitláhuac habiendo declarado:

"Que nació el veintisiete de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, siendo hijo de J. JESUS FLORES ARAGON y de BENITA REYES DE RAZO DE FLORES, el primero chofer de automóvil de alquiler y la segunda dedicada al hogar, ambos con domicilio en Africa mil novecientos ochenta y cinco, de Guadalajara, Jal. Que tiene cuatro hermanos de apellidos FLORES REYES, de nombres: MARIO de dieciseis años de edad, estudiante; CARLOS de veintiún años de edad, Dibujante; JESUS de veinticinco años de edad, actualmente recluído en la Penitenciaría del Estado en Guadalajara, Jal., por el delito de robo; y RAFAEL de veintisiete años de edad, empleado particular. Que cursó del primero al cuarto año de primaria en la Escuela "Carrillo Puerto" de su ciudad natal y el quinto y el sexto grados en la Escuela "Unidad Modelo" de la misma ciudad. Que al salir de la Escuela Primaria, comenzó a trabajar para la Compañía del Ingeniero DIEZ DE ZOYANO, donde aprendió el oficio de soldador. Que a la edad de diecinueve años se dio de alta en la Armada de México, donde permaneció diecinueve meses, de los cuales los últimos siete estuvo comisionado en la vigilancia de los reos del Penal de las Islas Marías. Que en el mes de julio de mil novecientos setenta ingresó al grupo de los "Halcones", como instructor de karate y de Hata Yoga. Que desde la edad de quince años se inició en la práctica del Yoga y del karate, los cuales todavía practica e inclusive manifiesta su deseo de dedicarse a esa actividad en forma profesional y definitiva. Que ingresó al grupo de los "Halcones" invitado por su amigo CANDELARIO MADERA PAZ y fungió como Instructor de Karate de la Séptima Compañía en el Campo de Entrenamiento de San Juan de Aragón conocido como "R-5". Que su sueldo era de sesenta y cinco pesos diarios y estaba-

sujeto a las órdenes de un individuo a quien solo conocía como "El Papalas". Que por su carácter de Instructor estaba exento de actuar en los "trabajos" de represión que efectuaban los integrantes de ese grupo, pero que sí tomó parte en la disolución de la manifestación estudiantil celebrada el diez de junio de mil novecientos setenta y uno; que dos días antes de esta fecha el de la voz estuvo presente en una reunión de instructores y jefes de Compañía que fue presidida, en el campo denominado "A-5", por "El Negro" y "El Maestro", cuyo nombre es el de MANUEL DIAZ ESCOBAR, mismo quien en esa ocasión expresó que deberían organizarse y coordinarse para disolver la manifestación estudiantil aludida "a como diera lugar". Que el día diez de junio el declarante fue asignado a uno de los dos grupos de karatekas, que estaba dirigido por CANDELARIO MADERA PAZ, quienes iban provistos con varas de otate y fueron los primeros en chocar con el frente de la columna de estudiantes; entre los cuales hubo algunos que sacaron pistolas de entre sus ropas y los repelieron a balazos, por lo que los "Halcones" encargados de la escolta de los camiones que les servían para movilizarse, tomaron de ellos las metrallatas que utilizaban para su seguridad y contrarrestaron el ataque; que en medio de los disparos el externante recibió uno en el antebrazo izquierdo, al parecer proveniente de los estudiantes armados; que en unión de otros compañeros "Halcones" también heridos de inmediato fue trasladado al Hospital Militar, donde fue atendido de la lesión y permaneció encamado durante cinco días; al salir de ese Hospital entró en contacto con CANDELARIO MADERA PAZ, quien le hizo saber que el "Maestro" había dado la consigna de que todos los "Halcones" se mantuvieran alojados de los campos de entrenamiento, hasta nueva orden; que también recibió instrucciones de hacer vigilancia a lo largo de la Avenida Insurgentes Sur, con el objeto de que el grupo estuviera listo para actuar en caso de que los estudiantes pretendieran desplazarse desde la Ciudad Universitaria. Que en una fecha que no recuerda, pero a mediados del mes de junio recibió la cantidad de cinco mil pesos como indemnización por su retiro del grupo de los "Halcones", cosa que se llevó a cabo en el campo de San Andrés Tetepilco por instrucciones de un sujeto al que solo conocían como "Chano". Que desde su ingreso al grupo de los "Halcones" estuvo alojado en el departamento que ocupaban CANDELARIO MADERA PAZ, JORGE SANDOVAL RAMIREZ (a) "El Pastelero", EFRAIN PONCE SIBAJA (a) "El Rabias" y otra persona que solo se

SECRETARIA DE GOBERNACION

DIRECCION GENERAL DE INFORMACION

D.F.S.-24-I-72

DECLARACION RENDIDA ANTE ESTA DIRECCION FEDERAL DE SEGURIDAD POR [redacted] EN RELACION AL ESTUDIANTADO EXISTENTE EN LA ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES DEL SISTEMA ABIERTO.

En el día de hoy se ha tenido conocimiento extraoficialmente que el [redacted] originario de Guadalajara, Jalisco, donde nació el día 26 de Octubre de 1950, hijo de [redacted] y de [redacted] con domicilio en la calle [redacted] de esta ciudad, quien se encuentra detenido en la Cárcel de Mujeres, ubicada en Tlalpan, D.F., por el delito de Robo, ha estado proporcionando información a elementos de esta Dirección Federal de Seguridad, en relación a las actividades que desarrollan los estudiantes de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales del Sistema Abierto, ubicada en la calle [redacted] de esta ciudad.

Con el fin de corroborar lo anterior, el suscrito se trasladó a la Cárcel de Mujeres, donde se entrevistó con [redacted] quien manifestó ser originario de Guadalajara, Jalisco, donde nació el día 26 de Octubre de 1950, hijo de [redacted] y de [redacted] con domicilio en la calle [redacted] de esta ciudad, quien se encuentra detenido en la Cárcel de Mujeres, ubicada en Tlalpan, D.F., por el delito de Robo, y que

SECRETARIA DE DEFENSA NACIONAL

cero y ninelos, trabajando en de que se ofrecieran, hasta el -- año de mil novecientos setenta y dos en que se dió de alta en - el ejército y fue asignado de infantería, con sede en Empal- me, Sonora, siendo trasladado posteriormente al Estado de Guer- rero en el que permaneció por espacio de cuatro años, con sede - en Zacatula y realizando la persecución de los guerrilleros - dirigidos por Lucio Cabañas en la sierra, en el mes de julio de mil - novecientos setenta y cinco ocurrió su traslado a la Escuela de Paracaidistas en la cual siguió el curso de seis meses, regre- sando en el mes de los antes mencionados, en donde se dió de - baja en el mes de marzo de mil novecientos setenta y seis, en virtud de que el - terreno de la paracaidista estaba muy caluroso y no estaba acostumbrado a ese clima, fue cuando le dieron la baja, cabe hacer mención que en el mes de julio de mil novecientos setenta y ocho fue reenlistado en el ejército de - donde se dió de baja en el mes de marzo de mil novecientos setenta y nueve, en virtud de que el terreno de la paracaidista estaba muy caluroso y no estaba acostumbrado a ese clima, fue cuando le dieron la baja, cabe hacer mención que en el mes de julio de mil novecientos setenta y ocho fue reenlistado en el ejército de

FORMATO A 4 1 A

SECRETARIA DE GOBERNACION

3.-

del grupo de los "Halcones", el cual estaba destinado a controlar todos los cuerpos policíacos capitalinos; que con ese motivo el día cinco de febrero del año próximo pasado, salieron en grupos de diez elementos con destino a Inglaterra, Francia, Estados Unidos de Norteamérica y Japón y en este último iba el externante; el grupo lo encabezaba el Mayor LUIS LOPEZ MERCADO -- quien en unión de cinco de sus acompañantes se dedicaron al estudio de los movimientos estudiantiles en las diferentes escuelas japonesas, en tanto que el de la voz y tres elementos de -- nombres JUAN SIDA, ISRAEL cuyo segundo apellido es RAYDAEL, ignorando el primero y otro sujeto a quien solo conoció con el -- seudónimo de "CHON", pero que sabe el declarante era el hombre de confianza de MANUEL DIAZ ESCOBAR, que permanecieron en la -- ciudad de Tokio, Japón hasta el día siete de mayo en que regresaron al país, hospedados en el Hotel "Daiichi", asistiendo diariamente, el de la voz y los tres mencionados, a la Escuela de Anti-motines de las nueve a las once horas, para aprender Aikido, que es el arte marcial que enseña la forma de utilizar las manos para fracturar la clavícula, el brazo o los dedos del -- oponente; y de las trece a las quince horas asistían al Palacio del Deporte de la Policía Metropolitana Japonesa a recibir clases de Kendo, que consiste en defenderse o atacar provisto de - un bastón, desarrollando para ello los reflejos al máximo. Que durante el tiempo que permaneció en Japón el externante recibió la cantidad de seiscientos pesos diarios como viáticos y de ahí cubría sus gastos personales que regularmente ascendían a trescientos cincuenta pesos. Que a su regreso a la ciudad de México el de la voz cumplió la comisión de transmitir lo que en Japón había aprendido a todos los "Halcones" que estaban dedicados a practicar el Karate. Que la única actuación que tuvo el externante en los "Halcones" como parte de un grupo de choque - fue la realizada el día diez de junio último en que se organizó con para disolver la manifestación estudiantil que tenía como - punto de partida el Casco de Santo Tomás. Que al externante no le dieron órdenes de asistir a disolver esa manifestación, ya - que por su carácter de instructor no tenía obligación de asistir, pero el jefe del grupo de karatekas CANDELARIO TAPIA PAZ- ofreció la colaboración de éstos y el Comandante a quien llamaban "El Ranchero" les dió instrucciones de actuar al frente de la Primera Compañía para anular el choque directamente contra la - columna de la manifestación, como así lo hicieron, provistos de las varas de otate o bastones que usaban con el sistema Kendo-

469

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que armas de fuego únicamente llevaban los comandantes que portaban pistola y los encargados de arrojar los camiones, quienes portaban carabinas 30-30. Que al enfrentarse a los estudiantes resultaron heridos tres elementos de la compañía en que actuaba -- el declarante, mismos que, por órdenes de "CHALITOS", que fungía como encargado del mantenimiento de los vehículos de esa organización, los trasladó al hospital militar y ahí permaneció hasta las cuatro horas el cuidado de los tres heridos, en que se trasladó a las oficinas de la dirección general de servicios generales del departamento del distrito federal, donde se entrevistó -- con DANIEL ORTIZ MACHADO y éste le ordenó que se concentrara en el campo de la Unidad Gen ruán de Aragón, o sea en "R-4", mismo del que a las tres de la mañana del día siguiente fueron transportados a "R-10" o sea al palacio de los deportes, donde permanecieron todos los integrantes del grupo "Halcones", que eran alrededor de mil hasta las diez de la noche de ese día, en que se les dejó franco con la consigna de que al día siguiente se presentaran en los talleres de San Andrés Atenpina. Que el de la voz y otros elementos más no salieron francos porque fueron llamados por el mayor LUIS LOPEZ MERCADO, quien les dijo que era necesario que llevaran a cabo "trabajos" con objeto de distraer la atención pública; para ello los dividieron en seis grupos quedando integrado el externante al que formaba "CHON", (mencionado líneas arriba), pues CHAPULARITO MACHA MAS y un tal PARADA; que los otros dos grupos recibieron la consigna de asaltar una gasolinera, el primero y el segundo la de apedrear el periódico -- "Excélsior" y lanzar papeles con letreros de "PRENSA VENDIDA". -- Que el grupo del declarante recibió la consigna de ir a la Ciudad Universitaria a incendiar un carro, cosa que hicieron de la siguiente manera: "CHON" se apoderó de un automóvil Chevella que se encontraba abandonado en un lugar que el declarante ignora y- en ese vehículo y otro propiedad de "CHON", alrededor de las dos de la mañana se trasladaron a las inmediaciones de la Ciudad -- Universitaria, precisamente antes de llegar a ésta por la Avenida Universidad, estacionaron los vehículos frente a unos terrenos baldíos y unos edificios de multifamiliares y ahí los rociaron - de gasolina y le prendieron fuego, al automóvil Chevelle; que se grasaron al Palacio de los Deportes y al entrevistarse con el -- Mayor LUIS LOPEZ MERCADO, éste les dijo que el vehículo no se -- había quemado totalmente, por lo que el mencionado mayor y PARADA volvieron al lugar de esos hechos y rociaron nuevamente de -- gasolina el carro y le prendieron fuego hasta que se incendió - casi por completo. Que el externante se retiró a su domicilio-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y al día siguiente vió en la Revista Alarma una fotografía de los hechos del diez de junio en la que él aparecía de perfil, y pero perfectamente identificable, por lo que acudió a la Dirección de Servicios Generales y le mostró esa Revista a MANUEL DIAZ ESCOBAR, quien le indicó que debía ausentarse de la ciudad y le informó que el grupo de los "Halcones" sería disuelto temporalmente; de ese individuo recibió la cantidad de nueve mil pesos, como gratificación para que cubriera sus gastos mientras conseguía un nuevo empleo y tres mil pesos más para los gastos que tuviera necesidad de erogar mientras estuviera fuera de la ciudad. Que de inmediato el declarante acompañado de su esposa y de otro "ex-Halcón" de nombre JOEL ARIZCUN CASTEGUS se trasladó al pueblo de Cuuplo, Michoacán, donde ARIZCUN tiene familiares y ahí permanecieron hasta el día veintiocho de junio en que regresaron a la ciudad de México y se dedicó a buscar empleo sin conseguirlo. Que con cierta frecuencia en los primeros días del mes de julio asistió al Departamento que en la Tlaxara Cerrada de Netzahualcóyotl tenían sus amigos y compañeros del grupo de los "Halcones", CAMERARIO MADERA PAZ, JORGE SANDOVAL RAMIREZ (a) "El Pantalero" y VICTOR MANUEL FLORES REYES (a) "El Corsario", que entre ambos, así como SERGIO SAN MARTIN ARRIETA (a) "El Mathai", tenían el mismo problema de falta de empleo y de dinero, por lo que comentaron que si la situación seguía igual de crítica se iban a ver precisados a robar. Que en una fecha que no recuerda con exactitud, pero que es alrededor del dieciocho de julio se encontraba el externante en su domicilio, cuando llegaron SAN MARTIN ARRIETA y SANDOVAL RAMIREZ y le dijeron que ese día iban a realizar algún asalto para conseguir dinero y que si los acompañaba repartirían con él el botín; que se trasladaron al departamento de la cerrada de Netzahualcóyotl, donde se encontraban CAMERARIO MADERA PAZ y VICTOR MANUEL FLORES REYES, quienes tenían un automóvil marca Renault, que según dijeron, lo habían robado especialmente para cometer el asalto; que abordaron todos el vehículo y anduvieron deambulando por la ciudad buscando una negociación que pareciera adecuada y aproximadamente a las once de la noche llegaron a la gasolinería que se encuentra en la esquina de Ejército Nacional y Anillo Periférico, que a excepción del declarante cada uno de sus acompañantes iba armado con una pistola; que al llegar a la gasolinería cada uno de los miembros del grupo que llevaba arma la sacó, aunque no hubo necesidad de encañonar a nadie porque sin hacer uso de violencia el de la voz le sacó el dinero de la bolsa al-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FORMA C d E A

SECRETARIA DE GOBERNACION

6.-

empleado que cobraba la venta de combustibles y abordaron todos el vehículo emprendiendo la huída, que al contar el producto del botín resultó ser la cantidad de treinta pesos; con el objeto de conseguir una suma considerable de dinero buscaron otro lugar para realizar un asalto y llegaron a un restaurant, cuya ubicación no recuerda pero que se encontraba en la Colonia Polanco, que se bajaron todos a excepción de SAN MARTIN ARRIETA, quien se quedó al volante del automóvil y entraron MADERA PAZ, SANDOVAL VALDEZ y FLORES REYES, en tanto que el de la voz permaneció en la puerta del negocio, el cual ya encontrabase la cortina metálica, que pistola en mano los tres mencionados exigieron a los empleados que les entregaran el dinero y estos les mostraron la caja recaudadora en la que solo había un billete de cincuenta pesos y moneda fraccionaria, que cogieron el billete así como algunos paquetes de cigarros y salieron del restaurant y el externante antes de que emprendieran la huída le quitó al vigilante de esa negociación, quien era un elemento de la Policía Auxiliar, la pistola que portaba, que resultó ser de plástico. Que ante el fracaso de este segundo asalto decidieron buscar un lugar que presentara mejores posibilidades y así llegaron al Hotel "Avión", que se encuentra en la calle de Emilio Carranza, al que entraron MADERA PAZ, SANDOVAL VALDEZ y FLORES REYES, en tanto que el externante permanecía en la puerta como vigilante, y aquéllos pistola en mano obligaron al encargado del Hotel que les entregara el dinero que guardaba en la caja; emprendieron la huída y contaron el dinero obtenido que resultó ser una cantidad aproximada de doscientos ochenta pesos. Que por estar cerca de su domicilio ahí dejaron al declarante entregándole la cantidad de setenta pesos como su parte del botín. Que estos fueron los cinco hechos delictuosos en que intervino con los ex"Halcones". Que desde esa fecha hasta el mes de octubre se dedicó a buscar trabajo el que consiguió en el Cuerpo de Seguridad de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con la comisión de proteger al Titular de esa Dependencia, donde hasta la fecha se encuentra laborando; que en dicho cuerpo de seguridad trabajan cinco ex-"Halcones" de nombres JOSE ANGEL GONZALEZ, SALVADOR MANCILLA MARTINEZ, el hermano del declarante de nombre ANGEL MUÑIZ ROJAS, y otros sujetos a - - - quienes solo conoce con los seudónimos de "Alma Grande", "El Vikingo", cuyo apellido es BALLINAS y otro cuyo primer nombre es RAFAEL.

Muy Respetuosamente
EL DIRECTOR FEDERAL DE SEGURIDAD

CAP. LUIS DE LA BARREDA MORENO

LBM/avp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

472

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México, Siglo XXI, 1990.

- Aguayo Quezada, Sergio. "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México." En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición.* México, Siglo XXI, 1997.

- Aguayo Quezada, Sergio. *1968. Los archivos de la violencia.* México. Grijalbo-Reforma, 1998.

- Aguilar Zínser, Adolfo. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México, Siglo XXI, 1990.

- Alfaro Siqueiros, David. *La trácala. Mi réplica a un GobiernoFiscal-Juez.* México, El autor, 1962.

- Alianza por el Cambio. *Diez Compromisos para el Cambio.* www.pan.org.mx

- Amnistía Internacional. *México. Las desapariciones: un agujero negro en la protección de los derechos humanos.* Londres, Traducción española, Amnistía Internacional, 1998.

- Amnistía Internacional. *Violaciones de los derechos humanos en México: El reto de los noventa..* Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1995.

- Anglade, Christian. "Democracy and the rule of law in Latin America." En Budge, Ian y David Mckey (editores). *Developing democracy. Comparative research in honour of J. F. Blondel.* London, Sage Publications, 1994.

- Astorga, Luis. "Crimen organizado y la organización del crimen". En Bailey, John y Roy Godson. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática.* México, Grijalbo, 2000.

- Atencio, Jorge E. (Coronel). *¿Qué es la geopolítica?.* Buenos Aires, Pleamar, 1965.

- Azar, Edward and Chung-in Moon. "Rethinking Third World National Security". En *National Security in the Third World.* Great Britain, Cambridge University Press, 1988.

- Bagley, Bruce Michael. "Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. México, Siglo XXI, 1990.

- Bagley. Bruce, Michael. "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas." En Smith, Peter, H. *El combate a las drogas en América*. México, FCE, 1993.

- Bailey, John y Roy Godson. "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos." En *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México, Grijalbo, 2000.

- Baldi, Carlo. "Estado de sitio." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario de Política*. Tomos I y II, México. Siglo XXI. Undécima edición, 1998.

- Barahona Urzúa, Paulo. "Economía y seguridad nacional." En Barahona Urzúa, Paulo, et al. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*. Santiago, Ediciones Portada, 1973.

- Barbe, Carlos. "Golpe de Estado." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario de Política*. Tomos I y II, México. Siglo XXI. Undécima edición, 1998.

- Benítez Manaut, Raúl. "La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas." En Bailey, John y Roy Godson. *Crimen Organizado y gobernabilidad democrática*. México, Grijalbo, 2000.

- Blanken, Ann J. "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos." En González, Guadalupe y Marta Tienda (compiladores). *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México, FCE, 1989.

- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México, Enlace-Grijalbo, 1993.

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986.

- Buzan, Barry. "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World." En *National Security in the Third World*. Great Britain, Cambridge University Press, 1988.

- Calvo, Roberto. *La doctrina militar de la seguridad nacional*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979.

- Camp, Rodeir Ai. *Generals in the Palacio. The Military in Modern México*. New York, Oxford University Press, 1992.

- Camp, Rodric Ai. *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*. México, FCE, 1992.

- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI, 1987.

- Castañeda, Jorge G. *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*. México, Joaquín Mortiz, 2ª. Edición corregida y aumentada, 1995.

- Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor. *Límites en la Amistad. México y Estados Unidos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989.

- Castillo Martínez, Heberto. *Si te agarran te van a matar*. México, Ediciones Océano, 1985.

- Cavalla Rojas, Antonio. "La 'sorbonne' de Brasil: el general Golbery." En *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México, UNAM, 1979.

- Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios." En *Política y Gobierno*, México, CIDE, Año 1, N° 1, enero-junio, 1994.

- Clausewitz, C. Von. *Arte y ciencia de la Guerra*. México, Grijalbo, 1972.

- Código Penal Federal. Con comentarios a las reformas. México, Sista, 2001 .

- Comblin, Joseph. "La doctrina de la seguridad nacional." En *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México, UNAM, 1979.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación, 1997.

- *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. (Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989 incorporadas al texto).

- Contraloría General de la República. *Recopilación de Decretos Leyes*. Tomos 61, 62 y 63, Santiago, 1974.

- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz,1982.

- Curzio, Leonardo. "Cirmen organizado y financiamiento de campañas políticas en México." En Bailey, John y Roy Godson, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México, Grijalbo, 2000.

- Curzio, Leonardo. "Por un concepto democrático de la seguridad nacional." En Begné, Alberto y Ricardo de la Peña (coordinadores). *Propuestas para el debate.* México, Iniciativa XXI, Agrupación Política Nacional, 2000.

- Curzio, Leonardo. *Evolución y perspectivas de los servicios de inteligencia en México.* S.P.

- D'Andrea Mohr, José Luis. *Memoria debida.* Buenos Aires, Colihue, 1999.

- Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición.* Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

- De la Grange, Bertrand y Maite Rico. *Marcos, la genial impostura.* México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1997.

- De Meira Mattos, Carlos (General). *Brasil. Geopolítica e destino.* Río de Janeiro, José Olympio, 1975.

- Departamento de Estado (EUA), "Soviet Cadre Course for Latin American Comunists", memorando de investigación, julio 19 de 1967, Biblioteca Johnson, Austin, NSF, Name File, caja 8.

- Flores Pérez, Carlos Antonio. *Grupos políticos en disputa. El gabinete presidencial 1988-1994.* México, S.P., UNAM, Tesis de licenciatura, 1999.

- Garelli, Franco. "Control Social." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario de Política.* Tomos I y II, México, Siglo XXI, Undécima edición, 1998.

- Garretón M., Manuel Antonio. *Reconstruir la Política. Transiciones y Consolidación Democrática en Chile.* Santiago, Editorial Andante, 1987.

- Gobierno de Sudáfrica. *Libro Blanco.* México, Mimeo, (traducido por el Cisen), s.f.

- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México.* México, Era, 1972.

- González González, Guadalupe. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México." En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición.* México, Siglo XXI, 1997.

- González Navarro, Moisés. *Cristeros y Agraristas en Jalisco.* Tomo I. México, El Colegio de México, 2000.

- Gutiérrez Oropeza, Luis. *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante.* México, Gustavo de Anda, 1988.

- H. Congreso de la Unión. Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y Reformas a los Títulos Primero y Segundo y a los artículos 364 y 366 del Título Vigésimo Primero del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y al segundo párrafo del artículo 419 del Código Federal de Procedimientos Penales. Cámara de Diputados, XLVII Legislatura,1970.

- Herrera-Lasso, Luis y Guadalupe González. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México, Siglo XXI, 1990.

- Hobbes, Thomas. *Leviatán. O la manera, forma y poder de una república, eclesiástica y civil.* México, FCE, 1980.

- INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). *Seguridad Nacional y Opinión Pública. Selección de Encuestas de Opinión Pública sobre temas de la Agenda Estratégica y de Riesgos para la Seguridad Nacional. 1994-2000.* México, INAP, 2000.

- Klare, Michael T. "El ímpetu intervensionista: La doctrina militar estadunidense de la Guerra de Baja Intensidad." En *Contraisurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80; El arte de la guerra de baja intensidad.* México, Conaculta-Grijalbo, 1990.

- Klare, Michael T. y Peter Kornbluh. "El nuevo intervensionismo: la guerra de baja intensidad durante la década de los ochenta." En *Contraisurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80; El arte de la guerra de baja intensidad.* México, Conaculta-Grijalbo, 1990.

- Klare, Michael T. y Peter Kornbluh. *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80; El arte de la guerra de baja intensidad.* México, Conaculta-Grijalbo, 1990.

- Laqueur, Walter. *The uses and limits of intelligence.* New Brunswick, Transaction Publishers, 1995.

- Lee III, Rensselear W. *The white Labyrinth. Cocaine and Political Power.* New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.

- Levi, Lucio. "Régimen Político." En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario de Política.* Tomos I y II, México. Siglo XXI. Undécima edición, 1998.

- Ley de Extradición internacional.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley de la Policía Federal Preventiva.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley Orgánica de la Armada de México.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
  En www.camaradediputados.gob.mx/marco/legis_fed.html

- Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. México, Conaculta-Alianza Editorial Mexicana, 1987.

- Linz, Juan. "An authoritarian regime; Spain." En E. Allardt e Y. Littunen (compiladores). *Cleavages, ideologies and party systems*. Helsinki, Westermarck Society, 1964.

- Linz, Juan. "Totalitarian and authoritarian regimes." En F. I. Greenstein y N. W. (compiladores.), *Handbook of political science*. vol. III, Reading, Addison-Wesley, 1975.

- Martínez de Murguía, Beatriz. *La policía en México ¿Orden social o criminalidad?* México, Planeta, 1999.

- Medina Lois, Alejandro (Coronel). "La doctrina de la seguridad nacional." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y seguridad nacional n América*. México, UNAM, 1979.

- Medina Lois, Alejandro, (Coronel). "La doctrina de seguridad nacional." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México, UNAM, 1979.

- Medina, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana. Civilismo y modernización del autoritarismo. 1940-1952*. México, El Colegio de México, 1979.

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

- *Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos*, en Chile, en agosto de 1999.

- Miranda, Sergio. "Las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico chileno." En Barahona Urzúa, Paulo, et al. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional.* Santiago de Chile, Ediciones Portada, 1973.

- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. (T. 4).* Buenos Aires, Paidós, 1991.

- O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Argentina, Piados, 1997.

- Partido de la Revolución Democrática. *Plataforma Política del PRD 2000-2006.*

- Partido Revolucionario Institucional. *Plataforma Electoral 2000-2006.* Fundación Colosio, 2000.

- Pastor, Robert. *El remolino; política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe.* México, Siglo XXI, 1995.

- Pellicer de Brody, Olga. "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales." En Tello, Carlos y Clark Reynolds. *Las relaciones México-Estados Unidos.* México, FCE, 1981.

- Pellicer de Brody. Olga. *México y la Revolución Cubana.* México, El Colegio de México, 1972.

- Pinochet Ugarte, Augusto (General). "Elementos constitutivos del Estado." En Cavalla Rojas, Antonio, et al. *Geopolítica y seguridad nacional en América.* México, UNAM, 1979.

- Pinochet Ugarte, Augusto (General). *Geopolítica.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 2ª. Edición, 1974.

- Pistone, Sergio. "Interés nacional." En Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). *Diccionario de Política.* Tomos I y II, México, Siglo XXI, Undécima edición, 1998.

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982.* Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

- Poder Ejecutvo. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

- Procuraduría General de la República. *La lucha de México contra el narcotráfico. (Reducción de la Oferta).* México, Diciembre de 1998.

- Ramírez, Carlos. "Negar a los Halcones, única acción de las autoridades." En Proceso. *La investigación.* México, 1980.

- Rockwell, Richard C. y Richard H. Moss. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación." En Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana.* México, Siglo XXI, 1990.

- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social.* México. UNAM, Coordinación de Humanidades, 1984.

- Ruiz-Cabañas I, Miguel. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América.* México, FCE, 1993.

- Sánchez Cárdenas, Carlos. *Disolución social y seguridad nacional.* México, Linterna, 1970.

- Sarkesian, Sam. *Us National Security: Policy Makers. Process and Politics.* Boulder, Lynne Rienner, Pub. 1995.

- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada.* México, FCE, 1994.

- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia.* Tomo I. Madrid, Alianza Editorial, 1989.

- Schedler, Andreas. *Expected stability. Rethinking Democratic Consolidation.* México, CIDE, Documento de Trabajo Num. 181, s.f.

- Scherer García, Julio y Carlos Monsiváis. *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia.* México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1999.

- Schmitt, Carl. *La dictadura.* Madrid, Alianza Editorial, 1985.

- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York, Harper and Brothers Publishers, 1947.

- Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América.* México, FCE, 1993.

- Stoppino, Mario. "Autoritarismo." *Diccionario de política.* En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores). Tomo I, México, Siglo XXI, 1998.

- Tapia Valdés, Jorge A. *El terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur.* México, Nueva Imagen, 1980.

- *The Supply of Illicit Drugs to the United States from Foreign and Domestic Sources (UIT Near Term Projections).* Annual Report of the National Narcotics Intelligence Consumers Committee, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1980.

- Thiago Cintra, José. *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo.* México, CISEN, 1991.

- Toro, María Celia. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional." En Aguayo Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México, Siglo XXI, 1990.

- Toro, María Celia. "Unilateralismo y bilateralismo." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América.* México, FCE, 1993.

- Torres Mejía, David. *Proteccionismo político en México, 1946-1977.* México, S.P. Tesis Doctoral, 1998.

- Torres Ramírez, Blanca. *Historia de la Revolución Mexicana. México en la Segunda Guerra Mundial 1940-1952.* Colección Historia de la Revolución Mexicana, México, El Colegio de México, 1979.

- Vega G., Gerardo R.C. (General). *Seguridad nacional. Concepto, organización y método.* México, S.P., 1998.

- Villegas, Osiris (General). "La seguridad nacional y su implicación en la política y estrategia nacional y en las políticas y estrategias sectoriales." En Cavalla Rojas, Antonio. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América.* México, UNAM, 1979.

- Walker III, William O. "La colaboración internacional en la perspectiva histórica." En Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América.* México, FCE, 1993.

- Zedillo, Ernesto y William Clinton. *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas.* http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

HEMERGRAFIA

- "Alistan combate bilateral al narco. Las dependencias que coordinará el órgano de Gobierno son la CIA, DEA, FBI y al Departamento de Estado de EU así como al Ejército, la Armada, la PFP, la PGR, la SSP y la Secodam de México." En *Reforma,* México, D.F., 18 de febrero de 2001.

- "Capturan al ex Gobernador Mario Villanueva, en Cancún." En *Reforma*, México, D.F., 25 de mayo de 2001.

- "Caracterizado como represor, a Bartlett se le acusa de ligar a Gobernación con el narco." En *Proceso*, No. 814-02, México, D.F., 8 de junio de 1992.

- "Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar.* Epoca III, Año 90, enero de 1996.

- "Colapso de la agricultura nacional. La miseria en el campo, peor que en el porfiriato." En *Proceso.* N° 1289, México, D.F., 15 de julio de 2001.

- "Combatirán narco PGR y FBI. Macedo añadió que la PGR y el FBI también intensificarán sus intercambios en las áreas de capacitación para judiciales, peritos y agentes ministeriales." En *Reforma*, México, D.F., 9 de marzo de 2001.

- "Como director de Inteligencia, Nazar fue fiel a su estilo." En *Proceso*, N° 643-6, México, D.F., 27 de febrero de 1989.

- "Condiciona la DEA datos sobre el narco. El funcionario norteamericano señaló también que le preocupa la seguridad de sus agentes destacados en México." En *Reforma,* México, D.F., 20 de abril de 2001.

- "Confían obtener información de custodios. El Subsecretario de Seguridad Pública, Jorge Tello, informó que Joaquín 'El Chapo' Guzmán se fugó la madrugada del viernes del Cefereso de Puente Grande, Jalisco, y señaló que para lograr su cometido contó con el apoyo de personal del penal." En *Reforma,* México, D.F., 20 de enero de 2001.

- "Considerando" N° 11 del Bando N° 5 dictado por la Junta de Gobierno el 12 de septiembre de 1973. *Libro blanco del cambio de gobierno en Chile.* Santiago, Secretaría General de Gobierno. Editorial Lord Cochrane. 3a. edición, 1974.

- "Contratacan el gobierno y la prensa mexicanos; se dice que Camarena era narco y que tal vez esta vivo." En *Proceso*, No. 689- 02, México, D.F., 15 de enero de 1990.
- "Desaparecido con López Portillo, preso y torturado en el Campo Militar, es ahora diputado por el PRD." En *Proceso,* No. 837- 08, México, D.F., 16 de noviembre de 1992.

- "El Partido Nazi en Nuestro País." En el diario *El Popular*, 18 de octubre de 1941.

- "El primer discurso del Presidente Fox." En www.reforma.com.mx, 1° de diciembre de 2000.

- "En Amnistía Internacional está su récord de represor; Camacho y García Paniagua declaran inamovible a Nazar, pese a su desprestigio." En *Proceso,* No. 636- 05, México, D.F., 9 de enero de 1989.

- "En el caso Alvarez Macháin, la cancillería protesta y la Procuraduría guarda silencio. Energía efímera: el gobierno suspendió las actividades de la DEA durante24 horas." En *Proceso*, No. 816- 03, México, D.F., 22 de junio de 1992.

- "Exigen castigar espionaje político." En *Reforma*, México, D.F., 29 de noviembre de 2000.

- "Extradita México a Everardo 'Kitty' Páez. El gatilllero del cártel de Tijuana enfrentará cargos por distribución de droga y lavado de dinero, entre otros." En *Reforma*, México, D.F., 5 de mayo de 2001.

- "Extraditables, delincuentes mexicanos que reclamen en EU, resuelve la SCJN." En *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 19 de enero de 2001.

- "Formal Prisión a 85 Paristas por la Violencia en la Prepa 3." En *Excélsior*, México, D.F., 9 de febrero de 2000.

- "Funciona el CISEN de Policía política."En *Reforma,* México, D.F., 28 de noviembre del 2000.

- "Informe sobre 383 casos de personas desaparecidas." En *Solidaridad* (órgano de difusión de la Vicaría de la Solidaridad), N° 4, octubre de 1976.

- "La cúpula militar infectada." En *Proceso*, N° 1245, México, D.F., 10 de septiembre de 2000.

- "Machain relata su secuestro; su abogado impugna que se le juzgue junto con Zuno." En *Proceso*, No. 816- 06, México, D.F., 22 de junio de 1992.

- "Mexican Calls Talks with U.S. 'Constructive'." *Los Angeles Times*. 12 de marzo de 1985.

- "Organización y Funcionamiento de la Sección 10/a. (Ops. Esps.) E.M.D.N." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar*. Epoca III, Año 87, Octubre de 1993.

- "Preocupa a EU cártel de los Amescua." Entrevista con Donnie Marshall, titular de la DEA, en *Reforma*, México, D.F., 21 de abril de 2001.

- "Presenta IFE denuncia por espionaje del CISEN." En *Reforma*, México, D.F., 30 de noviembre de 2000.

- "Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República: 'No es seguro que aparezcan los Arellano Félix en el escenario'." En *Milenio semanal*. México, D.F., 22 de enero de 2001

- "Se fugó ex subdelegado de la PJF acusado de comprar plaza de la PGR en 500 mil dólares." En *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 16 de febrero de 2001.

- "Se racionaliza la estructura del Gobierno, no se desmantela el Estado." En *El Universal*, México, D.F., 9 de agosto de 1985.

- "Sigue detenido Rubén Zuno en EU, como testigo del asesinato de Camarena." En *Proceso*. No. 668- 12, México, D.F., 21 de agosto de 1989.

- "The Screams at the Border", *New York Times*, 22 de febrero de 1985.

- "Tras de la sentencia a Zuno, buscarán extradiciones o secuestros. Nuevo objetivo de la DEA: 10 fugitivos y Bartlett, Arévalo y Alvarez del Castillo." En *Proceso*, No. 856- 14, México, D.F., 29 de marzo de 1993.

- "Un estadunidense en el secuestro de Camarena; Alvarez Macháin podría quedar libre." En *Proceso*, No. 841- 01, México, D.F., 14 de diciembre de 1992.

- "Unos fueron invitados a jugar en Las Vegas; otros, a una junta." En *La Jornada*, México, D.F., 19 de mayo de 1998.

- "Viola el CISEN la Constitución". En *Reforma*, México, D.F., 25 de noviembre del 2000.

- Alegre Rabiela, Alejandro. "Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional." En *Revista de Administración Pública. Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*. México, INAP, 2000.

- Apartado: *La divergencia social.* En http://www.rolandocordera.org.mx

- Archivos de Bucareli. "Informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972." En *Nexos*. México, D.F., Año 21, Vol. XXI, Núm. 246, junio de 1998.
- Benítez Manaut, Raúl. "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad." En *Sociológica. Seguridad y soberanía nacionales en América Latina*. UAM, Año 9, N° 25, mayo-agosto de 1994.

- Camacho Solís, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano." En *Foro Internacional*. México. Vol. 17, N° 4, El Colegio de México, abril-junio de 1997.

- Cansino, César. "La consolidación de la democracia en América Latina: problemas y desafíos." En *Foro Internacional*. México. Vol. XXXIII. N° 4. El Colegio de México, Octubre-Diciembre de 1993.

- Comisión de Orientación Revolucionaria de la Dirección Nacional del Partido Unido de la Revolución Socialista Cubana. La Habana. Obra Revolucionaria, Núm. 18, 1964.

- Comunicado de Prensa de la CND, 24 de junio de 2001.

- Comunicado de Prensa de la Embajada de Estados Unidos en México: "Cárteles operan desde otros países: Davidow. Muy difícil que haya cárteles en EUA. México entre los países donde los narcotraficantes tienen 'cuarteles generales'. Mayor colaboración México-EUA contra narcotráfico." 24 de febrero de 2001.

- Comunicado de Prensa de la PGR: "La P.G.R. se congratula con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permite la extradición de mexicanos a Estados Unidos."19 de enero de 2001.

- Conferencia de prensa de Mariano Herrán Salvatti, Fiscal Especial para la Atención de Delitos Contra la Salud, 29 de julio de 1999.

- Conferencia impartida por Bruce Bagley en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México el 10 de octubre de 2000.

- Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas." En *Seguridad nacional. Revista de Administración Pública*. México, INAP, No. 98, 1998.

- Declaraciones de Fidel Castro a la revista española *Motivo de Actualidad*, citadas en *El Financiero*, México, D.F.,1 de abril de 1995.

- *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1973, 16 de agosto de 1973, 6 de julio de 1977, 28 septiembre de 1978, 21 de febrero de 1980,14 de junio de 1984, 21 de agosto de 1985, 8 abril de 1986, 7 de diciembre de 1988, 13 febrero de 1989, 21 de febrero de 1990, 17 de julio de 1993, 30 abril de 1997, 31 agosto de 1998, 4 de enero de 1999, 30 de noviembre de 2000, 30 de mayo de 2001.

- *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, 17 de julio de 1993.

- *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 30 de abril de 1997.

- *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial, Tomo CCCXCV, No. 25, 8 de Abril de 1986.

- Dirección de Entrenamiento y Adoctrinamiento del ejército de Estados Unidos (TRADOC). *U.S. Army Operational concept for Low Intensity Conflict*. Panfleto Núm. 525-44, Fort Monroe, Virginia, 1986.

- Elcock, Ward Pitfield. "Inteligencia, globalización y política." En *Seguridad Nacional. Revista de Administración Pública*. México. INAP, N° 98, 1998. http//gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010518.html

- Iniciativa de Decreto que deroga, adiciona y reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígena, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de mayo de 2001, publicada en *Gaceta Parlamentaria*, año IV, número 750, viernes 18 de mayo de 2001. Versión obtenida en

- Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca. Exposición de motivos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

- Ley de la Policía Federal Preventiva. Apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1999.

- Linz, Juan. "Transitions to democracy", *Washington Quarterly*. 13, N° 3, 1990.

- Muñoz Muñoz, José Manuel (Comandante de Infantería, Diplomado de Estado Mayor). "Conflictos de baja intensidad." En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Organo de Divulgación Militar.* Epoca III, Año 89, enero de 1995.

- Piñeyro Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: una visión histórica." En *Sociológica.* México, Año 9, No. 25 "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina." Mayo-agosto de 1994.

- Piñeyro Piñeyro, José Luis. "La seguridad nacional con Salinas de Gortari." En *Foro Internacional.* México, Vol. XXXIV, Núm. 4, Octubre-Diciembre, 1994.

- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006." En *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, Miércoles 30 de mayo de 2001.

- Reuter, Peter. "Can the Borders be Sealed?." En *Public Interest*, No. 92, verano de 1988.

- Reuter, Peter. "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control." En *Public Interest*, primavera de 1985.

- Revista *Ercilla.* Santiago, Edición No. 2090.

- Rojas, Jaime y José Antonio Viera-Gallo. "La doctrina de la seguridad nacional y la militarización de la política en América Latina." En *Chile-América. Centro de Estudios y documentación.* Roma, N° 28, 29 y 30. Febrero-Abril de 1977.

- Rosenberg, Tina. "Force is forever", *The New York Times Magazine.* 24 de septiembre de 1995.

- Segovia Canosa, Rafael. "La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973." En *Foro Internacional.* México, Vol. 14, enero-marzo 1974.

- Share, Donald. "Transitions to Democracy and Transitions Through Transaction." En *Comparative Political Studies*, Vol. 19, N° 4, enero, 1987.

- Tautz, Carlos. "Una historia que ni siquiera existía." En *Revista del Sur,* Noviembre, 1995.

- Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la SCJN 11/2001.

- Vidal de la Rosa, Godofredo. "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México." En *Sociológica. Seguridad y soberanía nacionales en América Latina.* México, Año 4, Núm. 25, Mayo-Agosto de 1994.

- Viera-Gallo, A. "Tiranía y Derecho." En *Chile-América. Centro de Estudios y documentación.* Roma, N° 6. Enero de 1975.

Programas Televisivos

- *El Noticiero con Joaquín López Dóriga*, Televisa. 21 de marzo de 2001.
- *Primer Plano* (Sergio Aguayo Quezada, y otros participantes), lunes 2 de julio de 2001.
- *Zona Abierta* (Héctor Aguilar Camín), sábado 28 de julio de 2001.

Sitios en Internet

http://freespace.virgin.net/nicole.drouilly/list.htm

http://www.carabineros.cl/

http://www.cisen.gob.mx

http://www.clarin.com/diario/2000-05-13/i-04801.htm

http://www.derechos.org/koaga/xi/2/meirelles.html

http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/int/index.html

http://www.derechoschile.com/espanol/agencias

http://www.derechoschile.com/espanol/agencias.htm#dina

http://www.investigaciones.cl/estruc/estr-ptd.htm

http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b02601.html

http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b02601.html

http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/feb/b12201.html

http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/feb/CONJUN.html

http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms99/290799mh.htm

http://www.semarnat.gob.mx

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

www.cndh.org.mx

www.ejercito.cl

www.pan.org.mx

www.pfp.gob.mx

www.pgr.gob.mx

www.prd.org.mx

www.sedena.gob.mx

www.usembassy-mexico.gov/sp000224drugs.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN