



Seguridad Nacional  
en México:  
una aproximación  
a los retos del futuro

*Cristián Castaño Contreras &  
Andrés Ponce de León Rosas*  
Compiladores

Seguridad Nacional  
**en México:**  
una aproximación  
**a los retos del futuro**

*Seguridad Nacional en México: una aproximación  
a los retos del futuro*

Comisión de Estudios sobre Seguridad y Defensa  
de la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC

Primera edición: 2011

© Fundación Rafael Preciado Hernández, AC  
Ángel Urza 812  
Colonia del Valle, CP 03100  
México, Distrito Federal

ISBN: 968-7924-16-0

La reproducción total o parcial no autorizada por la  
editorial, vulnera derechos reservados. Cualquier  
uso de la presente obra debe ser previamente  
concretado.

Diseño: Retorno Tassier / Silvia Monroy

IMPRESO EN MÉXICO



Compiladores  
**Cristián Castaño**  
**Contreras**  
**Andrés Ponce**  
de León Rosas

## ÍNDICE

Presentación	9
<i>Gerardo Aranda Orozco</i>	
<hr/>	
Prólogo	11
<i>Gustavo Enrique Madero Muñoz</i>	
<hr/>	
Introducción	15
<i>Cristián Castaño Contreras &amp; Andrés Ponce de León Rosas</i>	
<hr/>	
Criminalidad y violencia, una perspectiva filosófica	23
<i>Salvador Abascal Carranza</i>	
<hr/>	
Terrorismo y narcoterrorismo	35
<i>Cristián Castaño Contreras</i>	
<hr/>	
Los retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional	59
<i>Gustavo González Hernández</i>	
<hr/>	
Depuración de los órganos de seguridad pública	77
<i>José Luis Ovando Patrón</i>	
<hr/>	
Nociones de la Seguridad Nacional	87
<i>Luis Felipe Cangas</i>	
<hr/>	
La Seguridad Nacional. Estrategia integral de los Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno	105
<i>Gerardo Rodríguez Sánchez Lara &amp; Andrea Navarro Richaud</i>	
<hr/>	
Desigualdad social y desarrollo democrático. Un análisis de Seguridad Nacional	127
<i>Andrés Ponce de León Rosas</i>	

# Presentación

*Gerardo Aranda Orozco*

*Director General*

*Fundación Rafael Preciado Hernández*

Tanto en sus Principios de Doctrina, que datan de 1939, como en las proyecciones que buscaron su vigencia en un mundo que se transforma –1965 y 2002–, el Partido Acción Nacional ha sido muy preciso en establecer los pilares doctrinales, sobre los que pretende edificar políticas

públicas con anhelos de Bien Común. En particular, entendemos que “la vida de la Nación, el cumplimiento de su destino, la posibilidad de crear y mantener en ella condiciones espirituales y físicas adecuadas para una convivencia civilizada y noble, son incompatibles con el establecimiento o la conservación de un estado social desordenado o injusto”.<sup>1</sup> Así pues, creemos que el Estado de Derecho y la Seguridad en una sociedad son requisitos indispensables para conseguir el pleno desarrollo de sus habitantes. Así pues, creemos que el Estado de derecho y la seguridad en una sociedad son requisitos indispensables para conseguir el pleno desarrollo de sus habitantes.

El ritmo de los cambios que se suceden en el mundo nos obliga a revisar constantemente la plataforma de políticas públicas que necesita México, para asegurar condiciones óptimas de desarrollo a sus habitantes. En ese espíritu, la Fundación Rafael Preciado, como órgano de pensamiento y reflexión académica, ha incorporado a la dinámica que significa su labor cotidiana un apartado de discusión sobre Seguridad Nacional: la Comisión de Estudios sobre Seguridad y Defensa (COMSED). El objetivo central de la COMSED es generar conocimiento en el tema, realizando investigación y articulando a una red de analistas y especialistas en la materia, bajo la premisa de construir una comunidad de aprendizaje.

El primer esfuerzo bibliográfico de esta comisión es precisamente el libro que reposa en sus manos, *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*; en él, se incorporan en un marco crítico y prospectivo, diferentes análisis y enfoques de la seguridad en México. Precisamente es esa diversidad de opiniones y metodologías que convergen en esta obra, las que hacen de este primer instrumento del trabajo en la COMSED una contribución integral a la tarea de lograr una base sólida de investigación, diseño de políticas públicas y doctrina, que reconozca efectivamente nuestra vocación histórica, a favor del orden y la prosperidad de la Patria, y el desarrollo pleno de la persona humana.

---

<sup>1</sup> Principios de Doctrina PAN (1939).

# Prólogo

*Gustavo Enrique Madero Muñoz*  
*Presidente del Partido Acción Nacional*

El fundador de Acción Nacional se preguntaba, ante la estela de crueldad que dejaba la faceta oscura de una revolución violenta y la incertidumbre sobre un nuevo régimen: “¿podríamos hallar un elemento primordial y objetivo para el juicio, un propósito (...) para orientar la acción?”. Don Manuel Gómez Morin encontraba una respuesta contundente: “El dolor de los hombres es la única cosa objetiva, clara, evidente, constante”.



No se refería al dolor proveniente de causas inevitables sino al dolor que originan la mala voluntad, la ineficiencia, la corrupción, la miseria, la ignorancia. “Y por esta primera razón podemos adoptar el dolor como criterio provisional de verdad; la lucha contra el dolor como campo común de trabajo y discusión”, y añadía que “Socialmente (...) nuestro deber es remediar males, mejorar la condición de los hombres. Proclamar este primer postulado, es darnos una señal de inteligencia que nos permitirá estar cerca unos de otros, cualesquiera que sean las distancias que en otros puntos nos alejan”.<sup>1</sup>

Con este espíritu de evitar el dolor evitable se fundó Acción Nacional, y con este espíritu queremos “seguir continuando” nuestro quehacer político. El dolor evitable, es aún presencia real en los estados que sufren el flagelo de la inseguridad. El crimen organizado que fue larvado durante décadas de corrupción e impunidad, ha generado problemas que superan los linderos de la seguridad pública y adquieren dimensiones transnacionales. Es por ello que los gobiernos y legisladores emanados de nuestro instituto político se han esforzado por crear una institucionalidad democrática en la cual se deje en el pasado la seguridad del régimen y logremos instaurar una auténtica seguridad de la nación.

La seguridad nacional es parte de la agenda prioritaria del Estado mexicano y es clave para el porvenir y la viabilidad de nuestro país, tanto desde la perspectiva de las condiciones de paz y estabilidad que garantice la protección del Estado y de los ciudadanos con base en el desarrollo económico, social y político, como desde la perspectiva de la capacidad del propio Estado para enfrentar los antagonismos que confrontan dicha estabilidad y permanencia de las instituciones republicanas. En Acción Nacional no tenemos duda de considerar a la seguridad nacional como una temática obligada para el estudio y reflexión profunda, es franco diálogo con instancias académicas, cívicas y políticas. Creemos, como nuestro fundador, en que todo aquello que atañe al bien común es “campo común de trabajo y discusión”.

En las especiales circunstancias por las que atraviesa nuestro país, cuando algunos pretenden acumular riqueza y poder con base en actividades que dañan a la sociedad causando gran dolor humano, es de resaltar la aportación de este libro que, inspirado en ese deber de “resolver males” y “mejorar la condición de los hombres”, sumando técnica y ética, ciencia y conciencia, aborda el tema de la seguridad nacional de manera interdisciplinaria y multidimensional, dando cuenta de su trayectoria política y legislativa, abordando dimensiones conceptuales, normativas, éticas, económicas y señalando aspectos concretos para mejorarla de manera integral.

---

<sup>1</sup> Manuel Gómez Morán, *1915 y otros ensayos*, Jus.

Es de resaltar también que a partir de 2000, año de la alternancia, la legislación, las agendas, las instancias y los programas en materia de seguridad nacional se han creado y fortalecido, consolidando cimientos normativos, institucionales y programáticos que han rediseñado el sistema de seguridad y justicia, aportado en esta materia al bien común de México.

En los gobiernos federales emanados de Acción Nacional, por primera vez en el país, se expide una legislación en materia de seguridad nacional; es bajo dichos gobiernos que se constituye el Consejo de Seguridad Nacional y sus instancias de planeación y operación técnica; es bajo la misma premisa que se expide el primer programa nacional en materia de seguridad nacional y con ello se consolida la institucionalización de una política de Estado en materia de seguridad nacional.

Para consolidar una nueva institucionalidad democrática en nuestro país, es preciso continuar con los esfuerzos de configuración de una política de Estado respecto a la seguridad de la nación, que atiende de manera seria la compleja y amplia gama de elementos que deben integrar la agenda de la seguridad en México, considerando tanto los elementos organizativos y normativos, de respeto a los derechos humanos a la par que la eficacia, en la plena vigencia del Estado de derecho.

Este es el marco en el que se inserta el presente trabajo, el cual resulta una aportación propositiva que se suma al esfuerzo práctico y teórico que desde el partido se viene haciendo en esta materia.<sup>2</sup>

El propósito de este análisis es buscar y reconocer nuevas áreas de oportunidad para consolidar una seguridad nacional, tan humana como democrática. Es una aportación generosa de expertos, académicos y de instrumentadores de la política de seguridad nacional en diversos ámbitos para analizar, entre otros aspectos, la coordinación y operación conjunta de los diversos niveles de gobierno y de los tres poderes para la efectiva instrumentación de la política de seguridad nacional; de la intervención de las comisiones legislativas como instancias de control y fiscalización relacionadas con la seguridad nacional; de la influencia e intervención de los factores económicos, políticos y sociales en la materia, incluyendo la gran relevancia de los medios de comunicación; de la institucionalización, ordenamiento y legitimidad desde el orden legal de las instancias responsables de la generación de inteligencia para la seguridad nacional, así como del análisis del fenómeno criminal y sus *modus operandi* que al afectar tanto a la población como a las instituciones del Estado llegan a convertirse en amenazas a la seguridad nacional.

---

<sup>2</sup> Además de las aportaciones en el ejercicio gubernamental y legislativo, se puede mencionar un par de ejemplos en términos de publicaciones. Cecilia Romero publicó las memorias del seminario “Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe” desde el Senado, y Rodrigo Iván Cortés aportó la visión del PAN en el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* editado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Para concluir, retomo la lección que Carlos Castillo Peraza resalta sobre el dolor como punto de partida para la política. Hay que saber ver en el dolor una convocatoria a la reflexión profunda, a la acción razonable y colectiva, al uso de la técnica guiada por la justicia, para llegar a la práctica eficaz de la solidaridad concreta con y por el que sufre. Sea pues este libro una convocatoria a la reflexión para orientar la acción razonable y solidaria con todos aquellos mexicanos que sufren por la inseguridad, para mejorar la acción del Estado en materia de seguridad nacional en el tránsito hacia la consolidación de la democracia.

# Introducción

*Cristián Castaño Contreras* &

*Andrés Ponce de León Rosas*

## CONTEXTO

México atraviesa por un proceso de discusión del que pretende derivarse un sistema doctrinalmente robusto en materia de seguridad nacional. Los esfuerzos mexicanos en este sentido, se dan en el marco de un debate internacional, en la academia y los espacios de la responsabilidad pública, que busca precisar los determinantes de la seguridad de las naciones en el escenario de un mundo globalizado. El concepto mismo de segu-

ridad se ha transformado, y ha transitado de la clásica concepción militarista hacia interpretaciones que ponen el énfasis en la seguridad del individuo, como si se tratara de una renovada definición humanista, en la que el centro de las estrategias de seguridad en un país, más allá del gobierno o el territorio, es y debe ser la persona. Sin embargo, y a pesar de las modificaciones conceptuales en la idea de Seguridad, no se ha logrado un consenso general que permita su estudio sistemático: las razones principales son la ideologización de la discusión y el propio ritmo vertiginoso de cambios en el mundo del siglo XXI.

Por todo esto, el entorno reflexivo que el tema de la Seguridad vive en México, no obstante la participación de una variedad de expertos y analistas en Seguridad Nacional y Defensa, no ha podido consolidarse del todo en un sistema doctrinal y/o legal, que provea los elementos jurídicos y políticos para la permanencia, estabilidad y supervivencia del Estado mexicano.

*Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, representa el primer esfuerzo de la Fundación Rafael Preciado y su principal instrumento para el tratamiento de esos temas, la Comisión de Estudios sobre Seguridad y Defensa (COM-SED), para aportar herramientas analíticas al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de Seguridad.

## ESTRUCTURA

El título del libro nos presenta inmediatamente dos de sus objetivos concretos; por un lado, el inmediato que postula su temática central: revisar y estudiar diferentes rasgos de la Seguridad Nacional en México, de manera que el libro en su conjunto, nos acerque al entendimiento de ese fenómeno; por otro lado, sugiere que todas las discusiones desarrolladas en cada uno de los ensayos que constituyen su capitulado, se abordarán con el ánimo de construir una agenda analítica de prospectiva, que sustente una aproximación a los retos del futuro mexicano.

En reconocimiento a estos objetivos, el libro se ha estructurado de la siguiente manera:

1. Aunque se ha pretendido que el Seguridad Nacional en México replique una visión integral de la Seguridad Nacional, es decididamente un primer esfuerzo y en ese sentido un esfuerzo preliminar. La selección de diferentes enfoques sobre el tema que es el eje central del libro, aunque amplia, no es de ninguna manera exhaustiva. Los trabajos de la COMSED que se coronaron en esta publicación, se han limitado a desarrollar algunas variables que impactan en dicha área del fenómeno social.
2. En tanto que su origen y destino es el pensamiento humanista, la compilación

incluye un análisis filosófico sobre la violencia y la criminalidad. “Criminalidad y violencia, una perspectiva filosófica”, nos conduce por un análisis del Bien y su ausencia en las sociedades, hasta la educación y los ambientes modificantes de la conducta, como variables fundamentales del crimen y de quien lo ejecuta.

3. Toda vez que uno de los principales antagonismos a la seguridad del orden mundial es el crimen organizado, el libro, en su segundo capítulo “Terrorismo y narcoterrorismo”, nos presenta el análisis y la descripción de algunos métodos y tácticas que emplean las organizaciones del crimen organizado transnacional, que en estas páginas se entiende como la nueva y más terrible amenaza a la seguridad de los países y del propio orden internacional, señalando siempre la importancia de una conceptualización adecuada de esos fenómenos.

El ejercicio crítico que supone este capítulo, se ve alimentado por un análisis de diferentes aspectos como la fragilidad de los Estados-Nación y la debilidad institucional derivada de la misma. Hace hincapié en el fenómeno criminal mundializado y la diversidad de sus propósitos, entre los que se identifican: 1) el control del poder político, aún cuando el crimen organizado –a diferencia de las organizaciones subversivas– no tiene un perfil ideológico, 2) el control y fortalecimiento del poder económico de lo ilegal y 3) la generación de una simbiosis en el par legal-ilegal. También, se hacen consideraciones sobre la cultura de la ilegalidad que en algunos casos, ha forjado la expresión identitaria de nuestras comunidades, con todo lo que ello implica para la erosión del tejido social.

4. El siguiente ensayo-capítulo pone a la consideración del lector los nuevos retos del poder legislativo en materia de seguridad nacional, el título que seleccionó su autor deja constancia inmediata de ello: “Los retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional”. Dicho ensayo expone de manera sintética los antecedentes y evolución del concepto de Seguridad Nacional, partiendo desde la etapa político administrativa hasta el proceso de creación de política pública, distinguiendo los ámbitos competenciales sobre seguridad interior y la intervención de las Fuerzas Armadas. Asimismo, expone los elementos sustanciales para generar un sistema integral de Inteligencia para la seguridad nacional, así como los criterios generalmente adoptados para la clasificación de información que pueda convertirse en insumo de la producción de Inteligencia bajo el control y supervisión del Poder Legislativo.
5. El cuarto capítulo, “Depuración de los órganos de seguridad pública”, postula que el Estado y sus actores, incluidas las instituciones de seguridad, no pueden escapar a la rendición de cuentas sobre sus acciones y actividades. Siendo una tarea prioritaria, en ese sentido, el ejercicio selectivo y formativo de depuración en las instituciones de la República encargadas de la Seguridad, en tanto que

requisito indispensable y fundamental para que estas instancias responsables de la preservación de la vida, integridad y patrimonio de los ciudadanos, puedan ejercer sus funciones y cumplir cabalmente con sus atribuciones, apegadas siempre a los principios de legalidad y legitimidad. En este sentido, uno de los elementos centrales de la selección de personal debe consistir en la implementación de un Servicio de Carrera, que mejore el nivel de desarrollo profesional de nuestras instituciones de Seguridad, otorgando certidumbre a sus integrantes, desarrollando el sentido de pertenencia a la entidad por un lado, y brindando una opción de pleno desarrollo individual por el otro.

Para cumplir estos propósitos, el análisis de este capítulo nos presenta como necesidad: 1) la tarea de vincular la Seguridad Nacional con los Derechos Humanos, 2) el adecuado control judicial en materias de seguridad, así como 3) la creación de políticas públicas en materia de seguridad con visión de Estado, es decir, que planifiquen para el largo plazo, abarcando a los diferentes poderes y niveles de gobierno.

6. En “Nociones de la Seguridad Nacional”, el autor de este ensayo analiza la evolución del entendimiento que se tiene sobre la idea de Seguridad Nacional, tanto en la academia como en los espacios de responsabilidad pública, exponiendo sus antecedentes histórico-conceptuales, las bases legales en las que se funda, las principales bases programáticas sobre las que edifica política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo, y los cimientos para una política nacional en la materia, como puede serlo el Programa para la Seguridad Nacional publicado en agosto de 2009. Asimismo, el ensayo en cuestión aborda los aspectos legales más relevantes integrados a la Ley de Seguridad Nacional, en donde se determinan las principales amenazas a nuestro país, los órganos competentes para deliberar en dicha materia, así como la tipificación en los códigos penales y en la ley federal contra la delincuencia organizada de aquellos actos que se consideran amenazas a la seguridad nacional.

7. “La Seguridad Nacional. Estrategia integral de los Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno”. En este apartado que constituye su sexto capítulo, Seguridad Nacional en México expone los instrumentos para la consolidación de una estrategia integral en la definición de una política de Seguridad Nacional para nuestro país, que efectivamente involucre a todos los Poderes de la Unión y a todos los niveles de gobierno. La preservación de la seguridad nacional es una responsabilidad que comparten Gobierno Federal, Congreso y Poder Judicial de la Federación, así como las autoridades locales a nivel estatal y municipal. Se piensa erróneamente, y es papel de este capítulo desmentirlo, que la seguridad nacional es un asunto de competencia exclusiva del Presidente de la República; las amenazas y los riesgos a la seguridad en México no respetan fronteras entre estados o municipios, de manera tal que en un sistema republicano, democrático y federal como el nuestro, la fórmula en materia de seguridad nacional es relativamente sencilla: 1) cooperación y diálogo entre los Poderes de la Unión y 2) coordinación entre los tres niveles de gobierno.

De manera introductoria, dicho trabajo analiza el origen y la evolución de las instituciones de seguridad nacional clarificando el ámbito competencial de cada uno de los Poderes de la Unión en dicha materia, en el mismo sentido desarrolla los elementos para entender la vinculación y relación no pocas veces compleja entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el debate de la Seguridad Nacional, así como del control presupuestal y parlamentario ejercido por este último hacia las áreas ejecutivas del gobierno, particularmente para las instancias responsables de la generación de Inteligencia orientada a la Seguridad Nacional desde el ámbito civil. El trabajo continúa con la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en la materia que nos ocupa, determinando aspectos legales y jurisprudenciales para: 1) la clasificación de información que pueda generar Inteligencia en Seguridad Nacional, 2) la declaratoria de Estado de Emergencia o Estados de Excepción y 3) la intervención a la privacidad de las personas.



Este apartado concluye analizando los ámbitos de relación y coordinación entre gobierno federal y entidades federativas, desarrollando conceptos legales en materia de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, en cuanto a Seguridad Nacional se refiere.

8. Así, nuestro libro encuentra a su último capítulo: “Desigualdad social y desarrollo democrático: un análisis de Seguridad Nacional”, en el que se exponen de manera sucinta, las implicaciones que tienen para la seguridad nacional, los estándares de pobreza y desigualdad en una sociedad. Para ello, se realiza un breve recuento conceptual, enfatizando el peso relativo que recientemente han adquirido los indicadores de desarrollo social y político, en la definición de las agendas de Seguridad en los diferentes países. El autor, en el ánimo de cumplir con los objetivos que le impuso al texto, realiza un diagnóstico comparado que busca contextualizar, histórica y regionalmente, al nivel de desarrollo social de nuestro país. Con ello, pretende dotar al lector de una base empírica que permita revisar cuáles son las posibles implicaciones que tienen los rezagos sociales en la seguridad pública y en el desarrollo de la Democracia, en el entendido de que son dos valores fundamentales de la armonía social.

El estudio presentado en este capítulo se apoya fundamentalmente en un desarrollo gráfico, consistente en diagramas y mapas, que buscará fortalecer la comprensión del lector.

\*\*\*

Así, en 7 capítulos y aproximadamente 200 páginas, *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, presenta una visión amplia desde una perspectiva humanista, para el mejor entendimiento del fenómeno de la seguridad en nuestro país. Es intención de los compiladores, de la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC y la COMSED, que el libro entero y sus capítulos de análisis aporten a especialistas, ejecutores de políticas y a la sociedad en su conjunto, herramientas para la reflexión, el análisis y la posible edificación doctrinal en la materia que es el cuerpo de nuestra publicación: la Seguridad Nacional y el propio futuro de México.

# Criminalidad y violencia, una perspectiva filosófica

*Salvador Abascal Carranza*

“La seguridad es una necesidad;  
la seguridad total es un estado ridículo

*José Ortega y Gasset*

“El lado obscuro de la civilización  
es la violencia mutiladora”.

*Emmanuel Lévinas*

## EL BIEN Y EL MAL

Para dirigir la mirada interior de la inteligencia (de *intus*, adentro y *legere*, leer) sobre cualquier asunto, la filosofía exige remontarse hasta las últimas (o primeras) causas. Pero los análisis filosóficos sobre los problemas que afectan en mayor medida a las comunidades humanas no están de moda. La criminalidad y la violencia son las manifestaciones externas, efectos visibles, de causas que no son fácilmente visibles. La recurrencia en análisis simplistas –por desconocimiento de causa– o tendenciosos –por interesados– revelan por lo pronto interpretaciones perezosas sobre problemas tan complejos como los de la seguridad pública y el crimen organizado.

Tratar de hacer ver, por ejemplo, los temas de la inseguridad y la violencia en México como consecuencia no deseada de la lucha contra el crimen, lleva a proponer soluciones como las de la legalización de las drogas o el “alto al fuego” (unilateral). Nada o casi nada se dice sobre las causas profundas de estos terribles azotes sociales.

Para que el análisis filosófico sobre la violencia y la criminalidad tenga sentido, se tiene que auxiliar de disciplinas como la ética, la antropología filosófica, la filosofía social, la filosofía del derecho y otras ciencias afines como la psicología, la sociología y la ciencia política. No hay tiempo ni espacio para hacer un estudio integral de los problemas enunciados, a la luz de todas esas disciplinas, por lo que me concretaré a exponer lo que considero esencial para su comprensión, pero también como una provocación para estudios subsecuentes y más completos.

Una primera afirmación, que siempre produce controversia, es la de que el bien y el mal sí existen como algo real, por lo menos en ciertas dimensiones básicas. El relativismo y el subjetivismo morales hacen creer que “todo lo que es bueno para mí puede ser malo para ti, y viceversa”; esta es una expresión que se ubica en el confort del egoísmo y abona en el campo del delito, de la anarquía y de la descomposición social. Si ese fuera el objeto de la ética –una percepción puramente subjetiva–,

la ética sería inútil y la institución fundacional del Estado, que es la ley, no tendría razón de ser. La relación entre la ética y el derecho debe ser muy estrecha, a pesar de que los iuspositivistas, encabezados por Kelsen, afirman que dicha relación es irrelevante y que basta con que un órgano legalmente constituido determine lo que es lícito o ilícito a través de la promulgación de una ley, para hacerla obligatoria. Así, el parlamento nazi-alemán –electo democráticamente– que hizo obligación legal de los ciudadanos la denuncia de los judíos, actuó en plena consecuencia con la idea de que la justicia y el respeto a la integridad y a la vida humana son irrelevantes porque derivan del deber ser moral y no del deber ser jurídico; por lo mismo, es irrelevante también calificar una conducta como buena o como mala.

Una segunda afirmación, igualmente provocadora, nos lleva a decir que el bien y el mal sí son definibles. En todas las culturas y desde los tiempos más remotos, las nociones de bien y de mal son definidas a partir de muy diversos términos, de muy diversas maneras, pero con un, sentido siempre análogo. Desde Caín y Abel hasta nuestros días ha existido, a través de la historia, un común denominador en lo que es verdaderamente esencial. Es cierto, por otra parte, que esa moral de lo subjetivo puede hacerse valer y tiene su explicación en los muy diversos usos y costumbres de los grupos humanos (modas, ritos, supersticiones, hábitos que no producen daño a nadie), a condición de que no se les trate de imponer a los demás. En este caso, estamos frente a lo accidental y no frente a lo esencial.

El bien y el mal no son substancias, tampoco son entidades absolutas y opuestas entre sí. Dos absolutos no pueden coexistir, por la sencilla razón de que, en esta hipótesis, ninguno de los dos lo es. A través de la historia se ha difundido el término maniqueos<sup>1</sup> para señalar a quienes ven la realidad sólo en blanco o negro, que la reducen a lo bueno o lo malo absolutos, actitud que se presenta especialmente entre los fundamentalistas. En ello radica su peligrosidad y su capacidad de violencia.

El bien, según la definición que con seriedad engloba a todas las que desde Aristóteles, hasta nuestros días se han construido, es todo aquello que favorece el perfeccionamiento del ser humano y de sus circunstancias. Este proceso de perfeccionamiento está dictado por las leyes de la naturaleza humana y de la naturaleza de la que es partícipe (nadie dice que la contaminación de un río o de un bosque sea mala porque se ve mal –además de eso–, sino porque dicha contaminación atenta contra su naturaleza). “Quien atenta contra la naturaleza, siembra la muerte”, afirma

---

<sup>1</sup> Esta corriente de pensamiento se atribuye a Manes o Mani, filósofo y médico babilonio del siglo III dC. La mayor parte de sus escritos se perdieron o fueron destruidos. De los pocos fragmentos que quedan de este autor se desprende una doctrina diferente a la que desde hace mucho se conoce como maniqueísmo. En substancia, lo que afirma Mani es que al principio del universo existían dos mundos, separados uno del otro: el mundo de la luz y el de las tinieblas. De repente, se produjo un choque brutal entre ambos y las partículas de la luz se mezclaron con las de las tinieblas. Y así fue que aparecieron todas las creaturas, los cuerpos celestes las aguas y la naturaleza del hombre... Sin embargo, el término ha cobrado tal fuerza a través de la historia que vale para describir, más que una corriente, una postura frente a la vida.

el filósofo canadiense Lonergan (*Insight*, editado por la UIA). Por otra parte, el mal no existe sino como parásito del bien. “Es –dice San Agustín (*Civitate Dei*)– la ausencia o carencia de una perfección que, debiendo existir, no existe”. Es totalmente falso que para que exista el bien tiene que existir el mal. Es el mal el que necesita al bien.

La principal fuente de los males que sobrevienen a los seres humanos es interior, como interior es también la prevención, contención y solución de esos males. Conforme el ser humano cobra conciencia de su vida y del mundo que le rodea, descubre en su interior una doble tendencia: una que lo inclina hacia la destrucción, la crueldad, el odio, el egoísmo, y otra que lo impulsa hacia la vida, la creación, la solidaridad y el amor. Erich Fromm les llama, respectivamente, necrofilia (como orientación hacia lo muerto) y biofilia (como orientación hacia la vida y al amor). En otras palabras, biofilia es igual a bien y necrofilia sinónimo de mal.<sup>2</sup> “La ética biófila –añade Fromm– tiene su propio principio del bien y del mal. Bueno es todo lo que sirve a la vida; malo todo lo que sirve a la muerte. Bueno es la reverencia por la vida, todo lo que fortifica la vida, el crecimiento, el desarrollo. Malo es todo lo que ahoga la vida, lo que la angosta, la que la parte en trozos.

La alegría es virtuosa y la tristeza es viciosa. Es pues, desde la perspectiva de la ética biófila, como menciona la Biblia el pecado fundamental de los hebreos: “Por cuanto no serviste a Jehová tu Dios con alegría y con gozo de corazón, por la abundancia de todas las cosas (Deut., 28, 47)”.<sup>3</sup>

En esa mezcla particular de tendencias hacia el bien y hacia el mal, lo importante es saber cuál de ellas predomina y por qué. Aquí es donde interviene la delicada y trascendental tarea del educador. La familia juega de manera natural y obligada, un papel fundamental, decisivo, sólo complementado por la formación escolar –cuando ésta existe– que refuerza y confiere a los valores inculcados, el sentido que muchas veces los padres son incapaces de brindar, por sus condiciones particulares, la mayor parte de las veces ajenas a ellos mismos.

Es la educación la que hace inclinar la balanza de las tendencias hacia el amor, hacia la alegría de vivir y a todo lo que en ella significa armonía y respeto por sí mismo y por los demás. El amor bien entendido empieza por uno mismo. El que no se ama ni se respeta a sí mismo, es incapaz de brindar amor y respeto a los demás. El mandato evangélico dice: “ama a tu prójimo como a ti mismo”. El mal, por el contrario, se va incubando en el educando, generalmente, por descuido o ignorancia de los padres y por la impreparación (por la ausencia de una verdadera filosofía educativa) de los profesores. La fascinación con la que un niño descuartiza una lagartija o

<sup>2</sup> Fromm, Erich, *El Corazón del Hombre*. Ed. Fondo de Cultura Económica, col. Breviarios, número 76. México, 1983. P. 48.

<sup>3</sup>Op. Cit., p. 48.

atormenta a un animal, así como la crueldad con la que a veces trata a sus pequeños compañeros, constituyen una señal de alerta para los padres y para los demás actores en la función educadora.

La verdadera educación (de *educere*: hacer brotar) hace evidentes y fortalece en el educando sus más nobles tendencias. La educación en y para el amor, en y para la libertad, en y para la justicia, en y para la verdad, pasa necesariamente por una sólida formación en los principios de la ética, y en las conductas morales.<sup>4</sup> Es aquello que llega a hacer imposible matar, imposible el odio, imposible la injusticia. La formación en valores y virtudes éticas y cívicas es una orientación inteligente y amorosa, pero la decisión de no matar, de no odiar, de no cometer injusticias, de buscar la verdad, es una decisión personal. La relación con el otro es fundamentalmente ética. La imposibilidad de matar (física y moralmente), de odiar, de herir, de robar, es a la vez una resistencia a las tendencias al mal y una fuerza que se encuentra en la más profunda convicción ética.<sup>5</sup>

Lo ideal es que nadie tenga la necesidad de resistir a las tendencias negativas y que la imposibilidad de matar, de odiar, etc., sea espontánea, que nazca de lo más profundo del ser humano. Es una utopía, lo sé, pero es también una aspiración que construye espacios de bien todos los días. En eso consiste la verdadera libertad, en hacer tan íntima y propia la norma moral, que los deseos de matar, de odiar, de herir, no se encuentren entre las opciones en nuestra relación con los demás. “Un hombre libre piensa en la muerte menos que en cualquier otra cosa, y su sabiduría es una meditación, no sobre la muerte sino sobre la vida”.<sup>6</sup>

Es característica del necrófilo su actitud frente a la muerte, sobre todo frente a la violencia que produce destrucción y dolor. Según la definición de Simone Weil, el mal se caracteriza por su capacidad de convertir un hombre en un cadáver. Pero no solamente es destructiva la violencia física: hay violencias psicológicas o morales que son iguales o peores que las físicas. Las palabras son portadoras de los más íntimos sentimientos: de amor, armonía, solidaridad, alegría, misericordia, gratitud, virtud en general; o de odio, rencor, venganza, desprecio, humillación y muerte.

En la raíz de toda violencia (física o moral) se encuentra también, según una tesis de Lévinas (filósofo lituano-judío-francés), el miedo: “El miedo al *mí mismo* y el

<sup>4</sup> Durante mucho tiempo, en la ciencia filosófica dedicada a la conducta humana en relación con el bien y el mal, se confundieron los términos de ética y moral. Recientemente, por razones de objeto y de método, se ha establecido una distinción fundamental: a la ciencia de los principios supremos, Bien, Verdad, Amor, Justicia, Solidaridad, etc., se les denomina Ética, y al estudio de las conductas que derivan de esos principios y valores, se le llama Moral (Cfr. Adela Cortina: *Ética sin Moral*, Ed. Taurus, Madrid).

<sup>5</sup> En una de las muchas y deliciosas conversaciones que sostuve con mi amiga la filósofa siria Ikram Antaki, q. p. d., me pedía un argumento más para terminar el capítulo dedicado a defender la vida humana contra la pena de muerte, en una de sus obras póstumas. Sólo se me ocurrió decirle “porque nosotros no matamos”... y así quedó: “El argumento ontológico indiscutible contra la pena de muerte es absolutamente moral: ¡nosotros no matamos! Pero podemos defendernos con buenos castigos” (*El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, Ed. Ariel, México, 2000, p. 274).

<sup>6</sup> Spinoza, Baruch. *Ética*, IV, Prop. XLI.

miedo al *otro que yo*”.<sup>7</sup> En el origen del machismo se encuentra la cobardía y la debilidad; es el miedo del hombre a la mujer, al misterio que encierra como co-creadora y portadora de la vida. Por eso el macho emplea contra ella su fuerza bruta y la violencia moral. De hecho el aborto, que es la muerte anticipada y violenta de un muy pequeño ser humano, es una expresión evidente del machismo, entendido como “derecho humano personalísimo” por muchas mujeres. Todo ello se puede traducir en el miedo a la vida con todas sus consecuencias, menos la de la muerte. Para quienes no se explican la veneración de los criminales por la “santa muerte” (fenómeno que parece que es sólo propio de México), he ahí una de las razones principales. La otra es la aún vigente cultura sacrificial, de herencia indígena, que sobrevive en una buena parte de la población mexicana. “Los pocos pueblos –dice Ortega y Gasset– que aún rinden culto a la muerte, arrastran un pesado lastre que les impide dar el salto al desarrollo”.<sup>8</sup>

Otra de las causas que incitan a la violencia, quizá de manera inconsciente, es la glorificación de la revolución como vía para resolver los problemas sociales. El mito revolucionario ejerce sobre los pueblos una especie de fascinación, por el encanto que produce la esperanza en un mesías terrenal. Empieza como promesa, continua con destrucción, horror y muerte, y termina en dictadura. “La Revolución confirma, por el sacrificio, la superstición” (Charles Baudelaire, *Les fleurs du Mal*). Ejemplos abundan: la Revolución puritana en Inglaterra, la Revolución francesa, la Guerra Civil en España (durante la cual el general Millán Astray se atrevió, en plena Universidad de Salamanca y frente a nada menos que su entonces rector, don Miguel de Unamuno, a gritar: ¡Muera la inteligencia! ¡Viva la muerte!), la evolución bolchevique, la Revolución cubana, y por supuesto la Revolución de Independencia y la Revolución Mexicana del siglo XX, junto con todas las que hubo durante el siglo XIX en México y en Latinoamérica (tanto de izquierdas como de derechas). Este solo fenómeno ameritaría, en un estudio posterior, tratar de entablar un diálogo entre Ética e Historia.

## LA EDUCACIÓN

Por otra parte, existe un factor que incide en la deformación moral y social de muchos jóvenes; es lo que podemos llamar “el currículum oculto de la educación”. Me refiero a la existencia de una exaltación de las revoluciones, una especie de glorificación de la violencia. El mensaje que se siembra en los educandos es terrible: sólo a través de las armas y del derramamiento de sangre del adversario se producen los cambios necesarios “para beneficio de la sociedad”. Esto, trasladado al ámbito individual, brinda a los criminales pretextos para usar la violencia, sólo que en beneficio

<sup>7</sup> Cahiers d'Etudes Levinassiennes, L'Universel, Cahier 8, *Le mal*. Paris 2008.

<sup>8</sup> *Meditaciones del Quijote*. Ed. Espasa Calpe, Col. Austral, Madrid, 1982.

personal. La excusa moral la aporta el maestro de escuela, el libro de texto o las imágenes de violencia de los media. En Francia y en otros países europeos, después de estudios muy profundos, se llegó a la conclusión de la necesidad de prohibir, por ley, la difusión de imágenes sangrientas producto de delitos. También se prohibieron caricaturas (principalmente japonesas) violentas y sanguinarias.

Sin embargo, nadie puede conformarse con la formulación clara y contundente de los principios éticos; es necesario, para transformar a la sociedad, hacerlos descender al nivel de la praxis; hay que encarnarlos en la vida cotidiana. Nada es suficiente si el diagnóstico no es acompañado por el tratamiento correspondiente. Todo lo dicho hasta aquí queda sólo en el mundo de las buenas ideas y de las mejores intenciones, si no tiene como resultado una transformación profunda del sistema educativo nacional.

Las políticas educativas del viejo régimen han dejado un gran vacío en la sociedad mexicana, y sitúa a sus autores ya no como acreedores de la historia sino como deudores por las injusticias, las represiones, el autoritarismo, la mediocridad educativa, la corrupción; en una palabra, la degradación de buena parte de la sociedad mexicana.

Políticas persecutorias de la libertad religiosa (la “gran persecución”, debida a Calles, fundador del PRI, y la “pequeña persecución” en el sexenio cardenista,<sup>9</sup> en el que se sustituyó el himno nacional por el de la Internacional Socialista<sup>10</sup>. Las restricciones a la libertad de enseñanza, la exaltación de la revolución, la eliminación de contenidos éticos en los planes de estudios.

Mediocridad en la enseñanza de las ciencias y de las disciplinas sociales. Cancelación de materias como ética o educación cívica, etc., todas ellas son cuentas viejas que estamos pagando; sólo que las facturas, con todo e intereses, les han llegado a los gobiernos de la transición democrática.

La corrupción, uno de los factores más corrosivos de la sociedad, pasó de ser un pecado del gobierno: “no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos” (Álvaro Obregón *dixit*), a una epidemia que ha alcanzado a todos los estratos de la sociedad, quien postula con cinismo “la corrupción somos todos.” Ciertamente, la corrupción no es monopolio de México, en todas partes existe. La diferencia estriba en lo que se haga con ella legalmente. Pero si a ella se suma la impunidad, su potencialidad para penetrar en todos los estratos sociales es exponencial. Por eso se habla de un sistema político (el engendrado en las entrañas del PNR por Calles) no solamente corrupto sino corruptor.

<sup>9</sup> Es también el periodo de la gran persecución en Tabasco. El gobernador Garrido Canabal, al frente de sus “Camisas Rojas” (de las que el líder juvenil era Carlos Madrazo), destruyeron todos los templos católicos de la entidad y expulsaron o mataron a todos los sacerdotes, de los que solamente quedó uno. Es conocida también la terrible matanza de fieles católicos a la salida de misa de un día domingo, a manos de los “Camisas Rojas”.

<sup>10</sup> Sólo como anécdota histórica, baste recordar que los niños de la época cantaban una de las partes de dicho himno de la manera siguiente: “...y será el mundo entero su vientre internacional”, en lugar de “soviet internacional”.



Los defensores del viejo régimen argumentan, en su favor, que la violencia nunca alcanzó los niveles de escándalo que tiene ahora. Los factores detonantes de una violencia como la que se ha padecido durante los últimos años, estaban latentes, ya fuera por la complicidad o por la indiferencia del gobierno, ya que ponía en riesgo su “logro más importante”: la “paz social”.

Pero en este caso, el problema debe verse desde otra perspectiva: la que acusa la gravedad de que lo que estaba ocurriendo era la no-violencia, y no, paradójicamente, la violencia como consecuencia de un combate frontal y decidido contra el crimen organizado. En otras palabras, cuando se sabe, como bien se sabía, que existen poderosas redes criminales que se han fortalecido a la sombra de corruptelas, complicidades o simple indiferencia (o parálisis por análisis) de quien tiene a su cargo el orden público y la seguridad de los ciudadanos, el problema no es –como mencioné– la violencia sino la no-violencia.

Contra la violencia, contra la corrupción, contra la intolerancia, contra la pobreza y la ignorancia, el mejor antídoto es la educación. Ella es la gran igualadora por ser la gran liberadora. La mejor inversión que puede hacer una sociedad que anhela un futuro mejor es invertir en la educación de calidad y en valores cívico-morales.

El mayor desafío consiste en llevar al aula o al seno familiar las mejores técnicas, los mejores modelos y contenidos de educación. Una reforma educativa de fondo supone romper con los viejos privilegios de la clase sindical, y con los arraigados prejuicios que, sobre los contenidos educativos, se han instalado en la escuela pública de nuestro país. Perfeccionar los modelos de formación en los valores cívico-morales, al mismo tiempo que elevar la calidad en la enseñanza de las ciencias, las humanidades y de todas aquellas asignaturas que puedan representar para el educando un aprendizaje significativo. La pregunta obligada es ¿quién educará a los educadores? Los medios de comunicación deben asumir en esto un papel fundamental. Ellos deben percatarse de que decir la verdad y abrir espacios al espíritu, a la vida y a la cultura universal es también un buen negocio. Los medios de comunicación son capaces de provocar lo que no puede hacer una transformación educativa de mediano y largo plazos, si se lo proponen en serio y siendo congruentes con el compromiso moral y la responsabilidad social que les es inherente. Sólo ellos pueden transformarse en el detonante del cambio de una sociedad, y que puede ser denominada como una “explosión de conciencia”.

## LOS AMBIENTES MODIFICANTES DE LA CONDUCTA

Otro de los factores que inciden en la violencia y la criminalidad (incluso la desorganizada), es la degradación del ambiente social, tanto en lo material como en lo espiritual. Los ambientes sucios, descuidados, ruinosos, grafiteados, polvorientos, feos, oscuros, generalmente asociados con la pobreza son, en cualquier parte del mundo, ambientes criminógenos. En Nueva York, en Chicago, en Londres, en Tokio o en El Cairo, los barrios bajos son guaridas de delincuentes. Dignificar un ambiente es dignificar la vida de los que lo comparten. Reuven Feuerstein, filósofo, sociólogo y psicólogo judío de la Hadassah, WISO-Canada Research Institute Jerusalem, y del ICELP/Israel, ha construido toda una propuesta de transformación social a partir de una tesis sobre “los ambientes modificantes de la conducta.” Ésta ha sido puesta en práctica (con o sin la intervención directa de Feuerstein) en varias ciudades en el mundo, que de conflictivas se han convertido en modelo de convivencia y desarrollo. En otros casos, solamente se han transformado las zonas consideradas como criminógenas, con sorprendentes resultados. En todos los casos, la participación de la comunidad fue fundamental para lograr el éxito.

## LA RELIGIÓN

Por último, no puedo –ni debo– pasar por alto un tema que por sí solo ameritaría todo un libro. El que se refiere al daño que ha producido en nuestra sociedad, desde hace mucho tiempo, el jacobinismo imperante en ciertos círculos del poder en México y en el mundo. El efecto más visible y preocupante es el que ya señalé anteriormente: el de la desertización espiritual en gran parte de nuestra sociedad. Los jacobinos no distinguen, ni les interesa distinguir, entre laicidad y laicismo. Cualquier referencia al ámbito religioso es detestable para ellos; la historia, nuestra propia historia así lo consigna. “La religión es mucho más necesaria –afirma Alexis de Tocqueville, el diputado de Valognes, como mejor se le conoce en Francia– en la república que en la monarquía, y en las repúblicas democráticas que en otras. ¿Acaso la sociedad sabría evitar su propia destrucción si, al mismo tiempo que el vínculo político se afloja, no se estrecha el vínculo moral? ¿Y qué puede hacerse con un pueblo, por más dueño de sí mismo que sea, si no tiene presente a Dios?”<sup>11</sup>

Emmanuel Lévinas, por su parte, habla del desastre de nuestro tiempo, de la negación del espíritu, del desprecio de la religión. En su sentido más estricto, explica Lévinas, desastre significa “romper con el astro”, con la estrella que guía, con lo sublime, con cualquier forma de totalidad superior. Las principales víctimas de este

<sup>11</sup> *Démocratie en Amérique*, Presses Universitaires de France. Sorbonne, Paris, 1982, p. 132.

desastre son los demás; se pierde el respeto a su dignidad de personas, pero también se desdibuja el respeto del sí mismo. El rostro del otro que yo, cuando se le ama, se le ve como en un espejo en el que se refleja el rostro del mí mismo. Cuando el yo rompe el espejo aparece la grotesca cara del egoísmo, porque el mí mismo busca, entre los pedazos, desesperadamente su propia imagen. Aún queda el problema del Tercero. “No habría problema si sólo estuviésemos el otro y yo, pero está el Tercero y el orden social exige replantear la justicia y expresar la necesidad de un orden político que la avale. El Tercero viene a limitar mi responsabilidad infinita por el otro”.<sup>12</sup>

Resumendo lo hasta aquí expresado: es importante hacer énfasis en que el problema de la violencia y la criminalidad en México, tal como se ha percibido hasta ahora, se ha centrado en los síntomas de dolor y de fiebre elevada, de una muy grave enfermedad que tiene causas muy profundas. Reconocer la existencia de dichas causas: relativismo moral, educación de baja calidad, ignorancia, pobreza, corrupción, impunidad, ambientes criminógenos, descomposición del tejido social y desertización espiritual es, como diagnóstico, la mitad de la solución del problema, como apuntan Baudrillard y Morin: “Avicena como Hipócrates afirmaban que, cuando una enfermedad es diagnosticada, es necesario curar sus causas. Si ella es muy grave, combatir sus síntomas: calmar la fiebre. En otros términos, los síntomas están al nivel de la policía, pero las causas son mucho más profundas”.<sup>13</sup> Ellas se encuentran, añadiría yo, al nivel de la filosofía, de la ética, de la pedagogía y de otras ciencias humanas en las que debe apoyarse una política cuyo sustento esencial sea el humanismo trascendente.

---

<sup>12</sup> *La Trace de l'Autre*. Vrin, Paris, 1967, p. 46.

<sup>13</sup> Jean Baudrillard, Edgar Morin, *La Violence du Monde*. Le Félin (Institut du Monde Arabe), Paris, 2003, p. 59.

# Terrorismo y narcoterrorismo

*Cristián Castaño Contreras*

La literatura ofrece al investigador decenas de definiciones acerca del “terrorismo”, haciendo énfasis unas en los propios terroristas, otras en los fines que persiguen dichos individuos y otras más en las técnicas empleadas. Para distinguir con claridad las diferencias que caracterizan al terrorismo de otras formas de violencia debe señalarse que el terrorismo se dirige contra personas que no tienen la calidad de combatientes, en donde se diferencian determinantemente de las acciones empleadas en situación de guerra.

En segundo término, aquellos que son considerados como terroristas emplean la violencia con una finalidad en particular, que generalmente es la de infundir miedo al grupo elegido como blanco de sus ataques. Esta generación intencional del miedo es lo que criminalmente debe distinguir al homicidio o de la agresión violenta en sus distintos tipos penales, encuadrados tanto en la legislación internacional como la nacional. No obstante ello, Virginia Held sostiene que no necesariamente todos los grupos o individuos catalogados como terroristas tienen el propósito de causar terror en virtud de que pueden tener otros objetivos como conseguir publicidad o provocar actos de represión, pero que el método principal de alcanzar esos objetivos es empleando el miedo como instrumento.<sup>1</sup>

Los términos “terrorismo” y “terrorista”, según Walter Laqueur, son relativamente recientes. No obstante esta concepción existe, la opinión generalizada de que el terrorismo es tan antiguo como la humanidad. En el *Diccionario de la Academia Francesa* de 1798 se definía terrorismo como “systeme, régime de la terreur”. En el mismo sentido los jacobinos, en 1796 usaban el término frecuentemente en sentido positivo al hablar y escribir de sí mismos. En 1795, en la obra *The Philosophy of Edmund Burke* se hablaba de “los miles de esos monstruos infernales llamados terroristas” que andaban sueltos entre la gente, haciendo referencia a la Revolución francesa.

Al adquirir un significado mas amplio como “sistema de terror”, se desarrolló el concepto de que terrorista era aquél individuo que trataba de promover sus ideas mediante un sistema de coacción basado en el miedo. Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, terrorismo es la “Dominación por el terror. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”.<sup>2</sup>

Para el filósofo Michael Walter, el terrorismo es el asesinato aleatorio de personas inocentes impulsado por la esperanza de producir un temor generalizado. El propio autor señala que el temor que se infunde por el terrorismo puede contribuir a una gran diversidad de objetivos políticos, sin embargo, éstos no deben incorporarse en la definición del fenómeno. El propio filósofo considera que los factores de aleatoriedad e inocencia deben ser los elementos cruciales del concepto.

Asimismo, refiere que la inocencia se identifica como el grupo de no combatientes, civiles que no se encuentran involucrados en ningún esfuerzo bélico con independencia de lo que acontece en su país y de que estén a favor o en contra de los sucesos en los que se encuentra su nación o los actos de su gobierno.

<sup>1</sup> Virginia Held sostiene que no necesariamente todos los grupos o individuos catalogados como terroristas tienen el propósito de causar terror en virtud de que pueden tener otros objetivos como conseguir publicidad o provocar actos de represión, pero que el método principal de alcanzar esos objetivos es empleando el miedo como instrumento. Held, “Terrorism, Rights, and Political Goals” en Stern, Jessica, “*El terrorismo definitivo*”, Buenos Aires, Granica, 2001, pp.19-21.

<sup>2</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Concepto de “Terrorismo” [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=terrorismo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=terrorismo), consultada el 20 de febrero de 2010.

En la Enciclopedia de Ciencias Sociales sobre el Terrorismo se define el terrorismo como el método (o la teoría detrás del método) con el que un grupo organizado o un partido trata de lograr sus objetivos mediante un uso sistemático de la violencia. Según ésta perspectiva, se considera fundamental “el valor publicitario de los actos terroristas y su inspiración ideológica puede tener variaciones de tendencia que pueden ser desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha”.<sup>3</sup>

Para el propio Laqueur, el terrorismo no es una ideología ni una doctrina política y antes que ello se identifica por la utilización de la violencia por elementos radicales de cualquier ámbito del espectro político (Laqueur, 2003, p.23), por lo que no podemos identificar este fenómeno como propio de una tendencia determinada ideológica o política.

La doctrina tradicional sobre el terrorismo identificaba que dicho empleo sistemático de violencia para la consecución de los objetivos propuestos se dirigía particularmente “contra personas o representantes de la autoridad que dificultan la consecución de los objetivos del grupo en cuestión”; sin embargo, dicha doctrina fue superada por la del “terror indiscriminado”, que amplía sus objetivos a actores que no tienen representación alguna de autoridad ni impiden directamente el logro de los objetivos de los grupos que emplean la violencia para ello.

Alfonso Guerra, en su *Diccionario de la Izquierda*, define el terrorismo como la “Acción violenta para crear un clima de pánico en la población. Los que practican la violencia terrorista lo hacen bajo muy variados pretextos. En muchos casos el objetivo es el derrocamiento de un sistema político”. Señala el propio Guerra que no debe confundirse nacionalismo con terrorismo, aunque advierte que el primero en muchas ocasiones es alimento para el segundo.

En cuanto a concepciones adoptadas por diversos Estados-Nación, también se pueden encontrar expresiones que contienen elementos simétricos a los señalados; así, en la doctrina estadounidense el terrorismo se trata de “una amenaza o uso calculado de la violencia con el propósito de inculcar miedo, y, así, coaccionar o intimidar a los gobiernos o a la sociedad”.<sup>4</sup> El Reino Unido lo concibe como un modo de “utilizar gravemente la violencia, o amenazar con recurrir a ella, contra cualquier persona o propiedad con el propósito de avanzar en la consecución de sus objetivos políticos, religiosos o ideológicos”.<sup>5</sup>

Para el ya citado Walter Laqueur en su obra *Terrorismo*, dicho fenómeno “es el uso secreto de la violencia por un grupo, con fines políticos y que va dirigido normalmente contra un Gobierno o sistema político y en ocasiones contra un grupo, clase o partido”.

<sup>3</sup> José María Benegas. *Diccionario sobre Terrorismo*. Madrid, Espasa, 2004, p. 551.

<sup>4</sup> Charles Townshend. *Terrorismo, Una Breve Introducción*. Madrid, Alianza Editorial, 2008. pp.13.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 14.

Para Rodríguez Ibáñez en su obra *Terrorismo y Sociedad Democrática*, el terrorismo consiste en “la utilización sistemática de violencia, los métodos ilegales o paralegales y/o el abuso del poder, para la consecución de fines políticos de grupo unilateralmente dispuestos”, mientras que para John Deutch, exjefe de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América, el terrorismo lo constituyen “actos violentos cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de obtener fines políticos a través del terror y la intimidación”.<sup>6</sup>

Dentro de la diversidad de definiciones respecto al fenómeno del terrorismo debe destacarse el de “Terrorismo de Estado”, definido entre otros por Cline y Alexander en su obra *Terrorism: The Soviet Connection*, en donde conciben dicha actividad como “El empleo deliberado de la violencia, o la amenaza de uso de la violencia, por parte de Estados soberanos (u organizaciones sustentadas o asistidas por Estados soberanos) para alcanzar objetivos políticos o estratégicos, a través de actos violatorios de la ley”. Esos actos criminales intentan crear una sensación desproporcionada de terror, “en una población–blanco que excede a las víctimas civiles o militares atacadas o amenazadas”.<sup>7</sup> Es importante señalar que en este tipo de terrorismo, los actores promotores del fenómeno instrumentan la utilización subterránea de profesionales de la delincuencia, como mercenarios gubernamentales o de grupos de presión política o económica para alcanzar sus propósitos. El fenómeno vincula una modalidad de terrorismo con grupos criminales y/o grupos de presión, lo que converge con las variables contenidas en la hipótesis planteada en el presente proyecto de investigación.

A su vez, Paul Pillar establece una definición aceptada en términos generales por la diversidad de analistas y estudiosos del tema, la cual señala que “terrorismo es violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población”.<sup>8</sup>

Otra modalidad del terrorismo –y que particularmente será importante para el desarrollo de la presente investigación– lo encontramos en el denominado terrorismo internacional o terrorismo global, que tuvo su gran aparición en su expresión extrema con los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y contra el Pentágono en Washington.

Este terrorismo se aparta de la modalidad convencional que se había encuadrado por los estudiosos del tema y por las doctrinas de los países en el marco de conflictos internos o nacionales. Comparte con el terrorismo tradicional algunas manifestaciones,

<sup>6</sup> Citado por Benegas en su obra *Diccionario Sobre Terrorismo*. Op.Cit. p.553

<sup>7</sup> Ibid. P.554

<sup>8</sup> Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, pp. 13-14.

como la utilización de la violencia como medio para conseguir sus objetivos, la extensión de la sensación de amenaza, preferencia por atentados indiscriminados, un alto grado de fanatización, la utilización de los medios de comunicación como instrumentos estratégicos para transmitir sus motivaciones y objetivos, pero diferenciándose en cuanto a la extensión geográfica de su amenaza, a la magnitud de sus acciones y los nuevos planteamientos tácticos, elementos que deben marcar una nueva caracterización del fenómeno terrorista que forma parte ya de las principales preocupaciones en la agenda de seguridad de diversas naciones y de organismos internacionales.

El terrorismo internacional surge en un momento histórico caracterizado por el fenómeno de la globalización. Dicho fenómeno político, económico y social permite que la transmisión de información, la transferencia de recursos o el transporte de personas sean realizados en ocasiones de forma inmediata, lo que dificulta la posibilidad de identificar Estados o grupos que respalden a dichas organizaciones o que puedan anticiparse con facilidad la ejecución de actos terroristas por organizaciones internacionales. En ese mismo sentido, los avances en la comunicación ha permitido ampliar la transmisión de los mensajes en cualquier parte del mundo, y esas ventajas han sido aprovechadas por las organizaciones terroristas internacionales para “concentrarse en operaciones que por su magnitud pueden acaparar la atención internacional lo que consiguieron con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en donde captaron la atención de millones de espectadores”.<sup>9</sup>

Algunos estudiosos del fenómeno del terrorismo han señalado que no puede desarrollarse un estudio de carácter científico sobre la materia si no se considera un consenso por los investigadores para tener un solo concepto sobre el terrorismo. Para el ya citado anteriormente Walter Laqueur, considerado uno de los principales estudiosos del tema, no es posible llegar a un solo concepto o definición; sin embargo, también expresa que el que no exista dicho consenso no implica de ninguna manera la imposibilidad de abordar el estudio científico sobre el mismo.

Es de destacar que en la doctrina militar de diversos países el terrorismo y el terrorismo internacional son considerados como conflictos asimétricos. En los Estados Unidos de América el concepto de “conflicto asimétrico” aparece por primera vez en un documento sobre la Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, publicado el 10 de enero de 1995 por la Junta de Jefes de Estado Mayor, refiriéndolo de manera general como “batallas entre fuerzas distintas”.<sup>10</sup>

El Mando de Doctrina del Ejército de Tierra Español hace tres referencias sobre conflicto armado asimétrico. En la primera lo identifica como una “forma

<sup>9</sup> José María Benegas. Op.Cit. pp.557-559.

<sup>10</sup> “Joint Warfare of the Armed Forces of USA”, 10 de enero de 1995.



sucia” de hacer guerra de aquellos adversarios que no tienen ninguna posibilidad de victoria en un combate convencional y por ello recurren a métodos ilegales y usos de guerra; en la segunda referencia lo identifica como un método de combate en el que se utilizan procedimientos que permiten aprovechar al máximo las ventajas propias y las debilidades enemigas; en la tercera lo refiere como un método de combate difícil de definir pero que se basa en lo inusual e inesperado, así como en procedimientos que son complicados de dar respuesta con los métodos convencionales.<sup>11</sup>

Para efectos de la presente investigación se tomarán los elementos principales de la concepción sustentada por Paul Pillar, complementándola con otras variables que han sido expuestas en el presente apartado para definir al terrorismo como “violencia premeditada, con motivación ideológica o política, dirigida contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos con la intención de atemorizar a la población y someter a la autoridad constituida a su arbitrio”.

El narcoterrorismo es un concepto que resulta relevante para nuestra temática en estudio, pues vincula dos de las vertientes antagónicas a la seguridad nacional como lo son el narcotráfico y el terrorismo, asunto que procedo a conceptualizar según los investigadores del tema. El narcoterrorismo se concibe como la utilización del tráfico de drogas para promover los objetivos de organizaciones terroristas y grupos armados que puede ser a través del financiamiento, de la protección recíproca o del mantenimiento por parte de los grupos terroristas y de los narcotraficantes de zonas dentro de los Estados al margen de la autoridad. Se identifica que el contacto entre estas dos actividades se ha dado particularmente en Estados de América Latina y especialmente en zonas rurales en donde se cultiva la hoja de coca, que han sido elegidas por los grupos armados para establecer cuarteles generales y perpetrar sus acciones contra las instituciones del Estado –generalmente las fuerzas militares–, como ha sido el caso de Colombia. En este país, las organizaciones subversivas han utilizado su control sobre regiones cocaleras para usar al narcotráfico como una fuente de financiamiento para la compra de armas y como un medio de conseguir el respaldo social o su sometimiento por parte de las poblaciones que han sufrido los efectos de las acciones gubernamentales para erradicar el narcotráfico. En las regiones en las que se cultivan plantas como la coca, o donde se produce un tráfico fluido de sustancias enervantes, los grupos subversivos y las organizaciones armadas que funcionan en las áreas locales de cultivo y trasiego comparten territorio con los narcotraficantes que controlan la producción y el mercado.

---

<sup>11</sup> Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro. *Terrorismo Global. Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*. Plaza y Valdés, Madrid, 2007. p.66.

El caso más conocido de esta coexistencia y respaldo mutuo entre subversión y narcotraficantes es el de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que han aprovechado el mercado de la droga que se cultiva en las zonas agrícolas controladas por dicho movimiento. Las FARC-EP y otros grupos como el Movimiento 19 de Abril-Colombia (M-19) han utilizado este mecanismo de alianza para financiar sus actividades y para fortalecer ciertas acciones emprendidas en contra del Estado colombiano. Sin embargo este fenómeno no se circunscribe al caso colombiano en tanto que organizaciones como Sendero Luminoso en el Perú aprovecharon sus vínculos desde mediados de los años ochenta con los narcotraficantes y los fondos obtenidos para renovar su armamento. Otros grupos armados como los autodenominados IRA (Irish Republican Army) y ETA (Euzkadi Ta Azkatasuna) han sido acusados y varios de sus miembros y líderes procesados penalmente por obtener recursos del tráfico de drogas.

La preocupación de esta vinculación se ha incrementado desde mediados de la década de los noventa, cuando las organizaciones subversivas apostaron claramente por una estrategia en la que el terrorismo, por su difusión y por la efectividad de sus acciones, resultaba más políticamente y para la consecución de sus objetivos que los tradicionales enfrentamientos con las fuerzas militares. De hecho, desde septiembre de 1989, el embajador colombiano acreditado ante la Organización de Naciones Unidas propuso ante la Asamblea General de dicho organismo “Un Plan Global contra el Narcotráfico y el Narco-terrorismo”, señalando la importancia que para la seguridad internacional representa el control de las actividades ilegales que permiten a los terroristas disponer de los recursos necesarios para el sostenimiento de sus organizaciones, la renovación de su armamento, así como para el respaldo de sus operaciones.<sup>12</sup>

Para el Coronel colombiano Luis Alberto Villamarín, el siglo XXI consolidó el concepto de Narcoterrorismo como una modalidad de guerra estructurada bajo los fenómenos geopolíticos de la globalidad y las nuevas dimensiones estratégicas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, así como la irregular repartición de control político sobre espacios geográficos definidos. El propio Coronel retirado señala como fases de desarrollo para cristalizar lo que hoy se conoce como narcoterrorismo, primero, la identificación de movimientos de guerra revolucionaria como las surgidas en Grecia, Birmania, Corea, Vietnam, Cuba, Colombia, El Salvador, Angola, Guatemala, Argentina y Chile. Como segunda fase, el narcotráfico libró guerras particulares, financió guerrillas comunistas para finalmente convertirse en uno de los carburantes más importantes del terrorismo internacional. En la primera fase dicho autor

<sup>12</sup> José María Benegas. Op. Cit. pp.406-407.

identifica el momento en que se financiaron la expansión del movimiento revolucionario comunista a través de la creación, entrenamiento y operación de movimientos subversivos particularmente en América Latina, África y Asia. En la segunda fase la que nombra como de la “privatización del terrorismo”, en las décadas de los setenta y ochenta identifica las actividades de autofinanciamiento de organizaciones como IRA, ETA y OLP (Organización para la Liberación de Palestina); en la tercera etapa el autor identifica “la expansión del capitalismo occidental y con ello la economía del terrorismo”.<sup>13</sup>

El fenómeno del narcoterrorismo es un antagonismo que puede presentar su inminente presencia en nuestro país en virtud de que el fenómeno criminal ha escalado su perfil de influencia y estructuración, hasta integrarse como actores geopolíticos que buscan controlar espacios territoriales, someter la actividad criminal, el desarrollo productivo y las decisiones políticas bajo su autoridad y capacidad de presión y coerción. Las condiciones para que organizaciones terroristas puedan vincularse a organizaciones criminales parecen estar presentándose según los criterios conceptuales que he expuesto.

En ese mismo sentido, las condiciones para que las organizaciones delincuenciales organizadas empleen métodos terroristas como método de lucha también parece inminente, y para ello debemos remitirnos a fenómenos como los acontecidos en Morelia, Michoacán, donde población no combatiente fue atacada con violencia premeditada sin previo aviso con granadas de fragmentación, con un gran impacto mediático, lo que generó un temor generalizado no sólo en el estado de Michoacán.

En ese mismo sentido, el empleo de las redes sociales por parte de elementos delincuenciales para atemorizar a la población tanto en Tamaulipas como en el estado de Morelos, en el primer trimestre de este año, promoviendo el rumor de ataques y combates generalizados en dichas entidades y supuestamente previniendo a la población de no salir de sus casas y evitar llevar a niños y jóvenes a los planteles escolares, son incidentes que deben también analizarse bajo la perspectiva de la posible integración de ciberterrorismo implementado por organizaciones delincuenciales.

---

<sup>13</sup> Luis Alberto Villamarín Pulido. *Narcoterrorismo, La Guerra del Nuevo Siglo*, Madrid, A Debate, 2005.

## LA FRAGILIDAD DE LOS ESTADOS Y LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL COMO MARCO DE DESARROLLO DE ESTA NUEVA AMENAZA A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

A principios del siglo XX existían como tales cerca de 40 países. Hoy hemos pasado a casi 200, en donde muchos de los Estados que se fueron conformando durante el siglo pasado hoy son Estados de dudosa viabilidad política o económica. Esta fragilidad genera un espacio más que propicio para la consolidación del Crimen Organizado Transnacional, de refugio y centro de operación de organizaciones terroristas y sus vínculos con el entramado criminal internacional.

Se puede citar como ejemplo la isla de Nauru un muy pequeño país del Pacífico Sur que se declaró en quiebra en 2004. Este país declaró su independencia en 1968 y su economía se basó en la exportación de fosfato hasta que se agotaron sus reservas. En consecuencia, sus autoridades tomaron la decisión de incorporarse a los circuitos financieros internacionales en donde se llegaron a instalar 400 bancos *offshore* en los que se mantiene la hipótesis de que fueron utilizados para blanquear miles de millones de dólares procedente del crimen organizado ruso, las Tríadas Chinas y la organización Yakuza japonesa.<sup>14</sup>

Otro ejemplo similar es el surgido en 1999 tras la expulsión de los serbios de Kosovo por las fuerzas de la OTAN; ante el vacío de poder, la situación fue aprovechada por el autodenominado Ejército de Liberación de Kosovo, considerado por diversos actores internacionales como organización terrorista. Este grupo armado, amparándose en la lucha por la liberación nacional y su ideología de integrar una nación de identidad, religión y proyección albanesa, se convirtió en un grupo fachada de la mafia albanesa, que hoy es una gran productora de actividades criminales como el tráfico de drogas, de armas, de personas y particularmente de redes de prostitución ligadas al entramado criminal internacional.<sup>15</sup>

Es imprescindible señalar que no sólo la fragilidad de los estados puede ser marco geográfico y político para la consolidación de las operaciones de las organizaciones que forman parte de las variables de este estudio: los procesos de autonomía y descentralización también son caldo de cultivo catapultador de dichas amenazas y sus operaciones.

Estos procesos que se han referido y que pretenden transferir el poder estatal a unidades políticas locales generan los espacios de poder buscados e indispensables

<sup>14</sup> Jean Francois Gayraud, *El G9 de las Mafias en el Mundo*, Barcelona, Tendencias Editores, 2007. p.38.

<sup>15</sup> Jean Francois Gayraud, Ob. Cit. p.39.

para el desarrollo de las operaciones de los factores que son amenaza a la seguridad nacional e internacional.

Como otro precedente puede señalarse el intento de participación política directa de la Cosa Nostra y la N'drangheta (esta última ligada a la organización Los Zetas fundada por Osiel Cárdenas Guillén<sup>16</sup>) para integrar un proyecto de autonomía en la región italiana de Calabria. Entre 1992 y 1993 dichas organizaciones impulsaron la creación de un partido político denominado Sicilia Libera,<sup>17</sup> que postulaba la consolidación de la autonomía política incluso separatista de la región con el apoyo de un ala de la francmasonería y hombres de la Cosa Nostra, lo que sería aprovechado para el control político y territorial de la región y las lucrativas acciones derivadas de ello. Factor fundamental para el logro de los objetivos de las organizaciones criminales era la consolidación de los poderes locales por sobre el poder nacional.

A este respecto cabe destacar que en México, desde 1994, se ha venido desarrollando un proceso de descentralización política y económica de un Estado netamente centralista y autoritario que sin una planeación previa ha pasado a la consolidación de una Federación en donde las entidades federativas han ido fortaleciendo paulatinamente su poder político y económico, en tanto que hace 10 años, 85% de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación estaban asignados para programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mientras que sólo 15% de los mismos eran transferidos para las administraciones estatales.

En relación con dicha premisa, se debe destacar que en el último Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos participables para las instancias estatales ascendían a cerca de 45% del total de recursos recaudables, al mismo tiempo que los procesos de auditoría y control en las instancias federales se han ido fortaleciendo mientras que en las entidades federativas se han debilitado o prácticamente han quedado nulos.

A la par de la descentralización presupuestal de los recursos gubernamentales se han ido modificando diversas disposiciones constitucionales y legales que, si bien han tenido los fundamentos federalistas que dieron origen a la actual conformación del Estado mexicano, más bien y en perjuicio de los Poderes Públicos de la República se han consolidado los poderes de facto y de derecho de los poderes locales, mermando la capacidad de los federales.

Un ejemplo de ello son las fuerzas de seguridad pública que están integradas en casi 2000 distintas corporaciones; el total de policías federales bajo el mando de la

<sup>16</sup> Cynthia Rodríguez. *Contacto en Italia. El Pacto entre los Zetas y la N'drangheta*. México, Debate, 2009, pp.95-101.

<sup>17</sup> Gayraud, Ob. Cit. p.42.

Secretaría de Seguridad Pública Federal es de cerca de 35,000 elementos, mientras que las policías estatales y municipales suman cerca de 370,000. Hoy es sabido que una gran parte de las corporaciones estatales y municipales de seguridad pública han sido sometidas, infiltradas o son colaboradoras de las organizaciones criminales que operan en nuestro país.

## EL PODER Y LA DIVERSIDAD DE PROPÓSITOS

Es importante ratificar, como se expuso en el primer apartado de esta investigación, que entre el terrorismo y el crimen organizado existen importantes diferencias pero que ello no excluye la hipótesis de vinculación e incluso de operación conjunta si ello suma recursos, voluntades y poder para el logro de los respectivos propósitos que tiene cada una de las organizaciones que hoy son amenaza a nuestra seguridad nacional.

Las diferencias más evidentes entre ambas plataformas ilícitas se fincan en los objetivos. Como se ha dicho, el fenómeno terrorista persigue el poder, el debilitamiento o destrucción de la autoridad o el triunfo de una idea, obligando al Estado a adoptar determinadas decisiones y afectando directamente a población no combatiente, mientras que las organizaciones del crimen organizado tienen como fundamental propósito el lucro.

No obstante lo anterior, la desaparición del orden bipolar en el mundo ha venido acompañada de una permeabilidad entre las esferas políticas, económicas y criminales, en donde en ocasiones es difícil distinguir las fronteras entre los ilícitos cometidos por las organizaciones terroristas y el crimen organizado.

Si se afirma que el poder es la capacidad de hacer o de que otros hagan la voluntad propia, podemos identificar factores de poder tanto en el fenómeno criminal como en el terrorista, en virtud de que el terrorismo pretende que el Estado o los Estados adopten determinadas decisiones determinadas por ellas, mientras que las organizaciones criminales convergen en ello en tanto el Estado sea obstáculo para el logro de sus propósitos estratégicos. Entre ambos fenómenos puede visualizarse que el sector que es afectado preponderantemente —si bien no de manera exclusiva— tiende a ser la sociedad civil.

La nueva geopolítica que ha sido impulsada por el fenómeno globalizador no sólo ha incrementado el intercambio comercial entre las naciones, así como la aparición de la sociedad de la información y el conocimiento. La transnacionalidad es un fenómeno que también ha sido objeto de la globalización de las actividades criminales y el terrorismo que ahora denominamos “terrorismo internacional”.

La fragilidad de los Estados en conjunto con la debilidad institucional que tanto la globalización ha generado como las actividades ilícitas de la delincuencia organizada transnacional como actores estratégicos de esta nueva geopolítica, motiva de

manera exponencial el riesgo del surgimiento de actividades terroristas en donde aparentemente es inadmisibles la ejecución de actos antagónicos con dicho perfil, así mismo entrevera y genera vasos comunicantes entre los actores que con diversidad de propósitos buscan inhibir las capacidades someterlos gobiernos a los arbitrios de los entes amenazadores a la seguridad internacional y nacional.

Es así que en nuestro país podemos observar variables como la debilidad institucional y la fragilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno en diversas instancias responsables de la seguridad, que en muchas ocasiones se encuentran sometidas o cooptadas a los arbitrios de la delincuencia organizada que, aunado a las debilidades de nuestro marco legal, presupuestales y morales de la sociedad, generan todo un entorno propicio para que el fenómeno terrorista pueda hacerse presente tanto por organizaciones estrictamente dedicadas a la generación del terror como por organizaciones delincuenciales que empleen métodos con dicho perfil para someter al Estado a sus designios y atemorizan a la sociedad en la generación de cualquier acto de respaldo a la autoridad constituida para enfrentar dichas amenazas.

## LA DIMENSIÓN MUNDIAL DEL CRIMEN ORGANIZADO

Para poder establecer las hipótesis de vinculación y posible operación conjunta de las instancias antagónicas a la seguridad nacional de México, que han sido expuestas como propósito de investigación en este trabajo, es indispensable exponer el comportamiento, en primer lugar, de las Organizaciones Criminales de orden Transnacional en virtud del poder político, económico y social que ejercen sobre el territorio global y que a la vez puede generar vasos comunicantes con los propósitos de las Organizaciones Terroristas.

En el contexto internacional, el ejercicio del crimen que se cristaliza homogéneamente a nivel local en nuestro país, las principales actividades criminales que más lucro generan para dichos grupos son en primer lugar el narcotráfico, en segundo lugar el tráfico de armas y en tercer lugar el tráfico de personas.

Estas actividades son coincidentes en las organizaciones criminales que tienen un despliegue transnacional y que se ha comprobado ya mantienen una vinculación con organizaciones criminales mexicanas.

No se puede explicar el fenómeno criminal transnacional sin comprobar la hipótesis de vinculación y en ocasiones operación conjunta de las organizaciones criminales que, si bien tienen un origen, tradiciones e identidad de carácter local y regional, sus ánimos de lucro y de dominio económico que devenga en control político y social obliga y ha originado la estructuración de redes mafiosas con una visión global.

A este respecto debe decirse que el poder criminal se traduce en un dominio de las estructuras sociales, políticas y económicas de una localidad o una región. Se expondrán ahora elementos de juicio que corroboran el comportamiento criminal para controlar dichos ámbitos de poder por parte del crimen organizado y que son vertientes comunicantes con ciertos objetivos de organizaciones radicales, subversivos o terroristas.

## CONTROL DEL PODER POLÍTICO Y DEBILITAMIENTO INSTITUCIONAL

En el ámbito del poder político y administrativo, las organizaciones criminales en virtud de lograr sus propósitos, someten a la autoridad local y no necesariamente de manera exclusiva a las instancias persecutoras y juzgadoras de los delitos, pues se han documentado casos como el italiano, en que durante la época de oro del Partido Demócrata Cristiano, este se convirtió en el gran aliado de la Cosa Nostra, lo que engendró una simbiosis entre poder político y el poder criminal ostentando como milicianos propios a alcaldes, gobernadores, legisladores y ministros. Esta situación se ha documentado también con el partido político creado por Silvio Berlusconi “Forza Italia”, que generó incluso vínculos mas estrechos entre el poder criminal y el poder político, apuntando las investigaciones y los objetivos judiciales hasta la misma casa presidencial.

El poder político es indispensable para el desarrollo de las actividades criminales pues sin el apoyo o sometimiento de éste, las acciones ilícitas se entorpecen o nulifican. Las tácticas que utilizan para ello son la compra o cooptación de servidores públicos en todos los niveles según convenga a los intereses, el sometimiento de los mismos en base a amenazas o chantaje ejercido sobre los propios servidores y la tercera vía es la eliminación o muerte de quien ejerce la responsabilidad pública necesaria para el avance de la actividad delictiva.

En el contexto que se analiza puede reverenciarse que en México, el gobierno de la República emprendió en 2008 la denominada “Operación Limpieza”, al constatar que altos mandos de la Fiscalía Especializada Contra la Delincuencia Organizada estaban cooptados por el denominado Cártel de los Beltrán Leyva. A este respecto el artículo publicado en la revista *Nexos* de febrero de 2010 titulado “La ruta de sangre de los Beltrán Leyva”,<sup>18</sup> que supone la integración de informes de inteligencia, se expone cómo diversos mandos de la Subprocuraduría Contra la Delincuencia Organizada adscrita a la Procuraduría General de la República y de las Comandancias Regionales

<sup>18</sup> Héctor de Mauleón. “La ruta de sangre de los Beltrán Leyva”. *Nexos*, febrero de 2010. p.12.



de la Policía Federal y de la Agencia Federal de Investigaciones (hoy extinta) filtraban información o iniciaban operativos en contra de diversos grupos criminales según convenía a los intereses de las bandas rivales, lo que refleja el nivel de corrupción y deterioro de las instituciones del Estado supuestamente responsables del combate al crimen organizado, y al mismo tiempo ratifica la hipótesis de que el problema de la criminalidad en México ha traspasado la competencia de la Seguridad Pública para convertirse en un problema de Seguridad Interior.

En el ámbito político-gubernamental también han sido señalados e incluso procesados altos mandos de la Secretaría de Seguridad Pública, gobernadores de diversas entidades de la República, presidentes municipales, legisladores locales y federales y dirigentes de alto rango de partidos y organizaciones políticas.

Es de aclararse que según las evidencias del fenómeno delincencial, las Organizaciones Criminales no pretenden suplantar a la autoridad, pues en sus fines no está el control de los servicios públicos sensibles, sólo y siempre y cuando no representen una posible actividad lucrativa, un obstáculo para los propósitos de enriquecimiento o para el fortalecimiento de su potencial económico como se expondrá en seguida.

Están documentados diversos casos en que la autoridad en diversos países, con extraña confianza, ha planteado la necesidad de un pacto con las organizaciones criminales, distribuyendo territorios e inhibiendo el conflicto entre bandas ilícitas.

Está demostrado, como se advierte en los pactos celebrados en Italia entre las mafias y la Democracia Cristiana, y posteriormente con el grupo político de Silvio Berlusconi, que dichos acuerdos o “pactos” no hacen más que fortalecer la capacidad de acción, penetración, movilidad y poder económico, social y político de las organizaciones criminales. Este aletargamiento de las decisiones contundentes por parte del Estado ha facilitado la consolidación de verdaderos emporios criminales que han diversificado sus actividades ilícitas, infiltran el terreno económico legal y que, citando de nueva cuenta el caso italiano, analistas suponen que prácticamente 25% del PIB de dicha potencia europea proviene de actividades económicas que se han desarrollado con recursos de procedencia ilícita.

En México puede documentarse la cooptación de altos funcionarios públicos de los tres poderes públicos y en los tres niveles de gobierno. Es así que se ha puesto especial relevancia a la hipótesis de “Narcopolítica” como una amenaza a la seguridad nacional, vertiente que aunque no se señala con dicha denominación, está contemplada en la Agenda Nacional, de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional considerando el “Debilitamiento Institucional” y la “Falta de capacidades por parte del Estado”.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Agenda Nacional de Riesgos a la Seguridad Nacional, integrada por el Centro de Investigación y de Seguridad Nacional y aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. México, Gobierno de la República, 2009.

Dicha vinculación entre servidores públicos y delincuencia organizada no sólo se da en los órganos de seguridad, pues incluso gobernadores como Mario Villanueva Madrid, quien fuera titular del ejecutivo estatal en el estado de Quintana Roo y figura importante del Partido Revolucionario Institucional, ha sido juzgado y condenado por actividades ilícitas asociadas al trasiego de drogas, entre otros actos punibles.

Más recientemente han sido señalados alcaldes y legisladores de los tres principales partidos políticos, vinculados a actividades ilícitas, entre los cuales también ha sido consignado ante la autoridad jurisdiccional el que fuera candidato a gobernador por una coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, acusado de estar vinculado directamente a actividades ilícitas de la delincuencia organizada.

Esto debe ser considerado por parte de los analistas y decisores en materia de seguridad nacional para dimensionar la permeabilidad de los órganos institucionales, su debilitamiento o sometimiento ante las actividades criminales y, de manera relevante, la propensión creciente de la posible ejecución de actos terroristas, ya sea por organizaciones terroristas internacionales como de grupos delincuenciales que decidan emplear métodos terroristas para someter al Estado mexicano, en posible colaboración con grupos armados y organizaciones políticas y sociales radicales, ante la decisión del jefe del Ejecutivo Federal para enfrentar los antagonismos que hoy enfrenta nuestra seguridad nacional.

## EL PODER ECONÓMICO Y LA SIMBIOSIS ENTRE LO LEGAL Y LO ILEGAL

El poder económico se consolida primero con las actividades ilícitas de alto lucro ejercidas por los grupos ilegales. En el orden regional se presume que los recursos económicos generados por la comercialización de narcóticos pueden ascender a la cifra de 350,000 millones de dólares, según el Observatorio Mundial de las Drogas.

En nuestro país se han modificado los patrones de conducta y mercadeo de las organizaciones criminales en tanto que hace 20 años, las organizaciones de narcotráfico se dedicaban casi en su totalidad a buscar la introducción de sustancias ilícitas hacia los Estados Unidos de América; sin embargo, especialmente a mediados de la década de los noventa, se ha buscado incrementar el mercado de consumo de drogas en nuestro país y especialmente en los sectores juveniles.

Como muestra de lo anterior, se ha documentado en la Encuesta Nacional de Adicciones desarrollada por la Secretaría de Salud, el aumento constante del consumo de sustancias adictivas, particularmente entre la población más joven. En los últimos 4 años dicho consumo ha ascendido 4.4% entre la población mexicana, destacando el aumento en casi 7% entre la población femenina y adolescente. Según las cifras

oficiales de la Secretaría de Salud, existen cerca de 600,000 mexicanos que utilizan de modo consuetudinario sustancias ilícitas.

El tráfico de armas –que también es una actividad criminal de orden global en donde los fabricantes pueden ubicarse en Paquistán, China o Rusia entre otros, y los consumidores pueden ubicarse en América Central, México o Sudamérica– requiere de una compleja red de contubernios entre organizaciones criminales, instancias de autoridad de diversas competencias, particularmente con funciones de resguardo fronterizo para que los productos (armas) lleguen al consumidor final que en su mayoría son grupos dedicados al crimen aunque, como en otras épocas, grupos radicales y grupos armados disruptivos o subversivos pueden ser otra de las instancias de relevante demanda de armamento.

En México, el tráfico de armas se encuentra considerado como ilícito de delincuencia organizada por la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, y su tipificación está considerada en el Código Penal Federal y en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Es conocido el problema del incremento sustancial de esta actividad criminal en virtud de la falta de control que existe en Estados Unidos de América para la venta de armas de diverso calibre y la protección al derecho de adquirir las mismas por parte de influyentes organizaciones donadoras de recursos para las campañas electorales en aquel país, que respaldan el derecho constitucional para los ciudadanos estadounidenses de comprar, poseer y portar cualquier tipo de arma, en algunos casos de uso recurrente por las fuerzas armadas norteamericanas.

Solamente en el transcurso de 2010 las instancias responsables del combate al crimen organizado y del acopio de armas ha confiscado cerca de 90,000 armas de grueso calibre, entre las que destacan incluso fusiles Barret .50 milímetros y armamento antiaéreo, entre otras armas de fuego y explosivos prohibido o de uso exclusivo para las Fuerzas Armadas. Se ha verificado que la introducción ilegal de armas hacia nuestro país proviene principalmente de los Estados Unidos de América, sin embargo la porosidad y el gran flujo migratorio que se efectúa en la frontera sur ha hecho que esa zona se convierta en otra importante ruta de introducción de armamento para uso del crimen organizado.

El tráfico de personas se ha convertido en la tercera actividad criminal más lucrativa en el orden global. Este delito se ha intensificado también por el aumento de los flujos migratorios muchas veces incentivado por las desigualdades económicas generadas por la globalización, por circunstancias políticas o por conflictos violentos de orden interno que promueven el desplazamiento de una región a otra de seres humanos que buscan instalarse en una región o territorio sin conflicto o con oportunidades económicas de desarrollo.

Esta actividad criminal consiste básicamente en el traslado de seres humanos de una región a otra por medios ilegales, lo que implica también la instauración de redes delictivas en contubernio con instancias migratorias, y la expedición de pasaportes para la internación ilegal de personas a un país distinto a su nacionalidad.

El tráfico de personas se ha desplegado en otra actividad criminal ligada a la explotación humana o de personas que, basándose en la necesidad de migrar de una persona y de buscar mejores alternativas de vida y de desarrollo, las redes criminales integran a dichos seres humanos en sus propias actividades delincuenciales o de terceros que aprovechándose de la vulnerabilidad de dichos individuos, les explotan, laboralmente, sexualmente o con diversidad de propósitos, lo que aumenta la rentabilidad de las actividades ilícitas o aún siendo lícitas de empresas ligadas a grupos criminales.

Las actividades criminales citadas requieren de la colaboración, sometimiento o anulación de los actos de la autoridad para conseguir sus propósitos, pero éstas son sólo las principales en el orden global, pues como expondré a continuación, existe una infinidad de actos ilícitos que han diversificado el orden criminal en lo que se podría denominar “una gran industria criminal”.

Esta industria criminal se fortalece con el control territorial de toda actividad delictiva que genere algún lucro y, lo que es igual de nocivo para toda sociedad, ante sometimiento de los actores económicos que se encuentran en el ámbito de la legalidad.

En el primer supuesto, las organizaciones criminales en México se han apoderado de todas las actividades ilícitas exponenciando su poder de lucro. Es así que toda pandilla o individuo dedicado a acciones ilícitas, debe de someterse al arbitrio y control de las “grandes mafias” y, de no hacerlo, la pena es la aniquilación.

Este control de las actividades delictivas del orden común ha generado la percepción de que las organizaciones criminales pueden poner orden ante los ilícitos comunes, e incluso han pretendido o han logrado suplantar a la autoridad local de sus funciones para garantizar el orden y la seguridad, pues no se realiza ninguna actividad ilícita sino es con la anuencia y beneplácito de la organización que controla el territorio en cuestión.

Por otro lado, respecto al segundo supuesto, las organizaciones criminales someten a todo actor económico a su arbitrio bajo el supuesto de garantizar protección al comerciante, empresario o industrial que se encuentre dentro del territorio bajo su control. En realidad, lo que están vendiendo es seguridad en contra de los propios actos de las mismas organizaciones criminales que ofrecen protección.

Un fenómeno similar se ha consolidado en diversas regiones del país y con una metodología criminal análoga –no obstante la diversidad de organizaciones delictivas que se han desarrollado en México–, que ha generado una gran red de extorsión

afectando a empresarios, comerciantes e industriales de toda capacidad económica y que abarca hasta pequeñas comunidades en zonas rurales, en donde hasta el más pequeño comerciante es objeto de extorsión con la obligación de pagar “una cuota” al grupo criminal que controla el territorio bajo la amenaza de destrucción de su negocio, secuestro del mismo o de alguna persona cercana, o hasta la muerte en caso de negarse a hacerlo.

Dicha extorsión –“vendiendo protección”–, de no aceptarse, genera acciones violentas en contra del emprendedor o desarrollador económico que finalmente ante la ausencia, complacencia o sometimiento de la autoridad, termina por aceptar el pago o “impuesto” señalado por el agente criminal. Este “tributo” implica también la suplantación de la autoridad en su facultad impositiva, lo que conlleva, como en otras hipótesis expuestas, a la erosión de las facultades legales de la autoridad y el debilitamiento institucional del Estado.

Por otro lado, uno de los rasgos más complejos e igualmente peligrosos para el desarrollo económico del país y la consolidación y fortalecimiento de las organizaciones criminales, es el desarrollo de actividades económicas lucrativas dentro del ámbito legal lo que implica doble beneficio que es, en primer lugar, el blanqueo de recursos de procedencia ilícita y, en segundo, la incorporación en el mercado legal de actividades altamente lucrativas por la capacidad de financiamiento que dichas organizaciones poseen.

En esta variable se pueden identificar dos agentes económicos fundamentales como lo señala Gayraud: el “mafioso empresario” y el “empresario mafioso”. Cabe distinguir ambos actores: el mafioso empresario es el agente criminal que busca edificar proyectos empresariales con recursos de procedencia ilícita que se encuentren en el ámbito legal. Es importante recalcar que parte del fenómeno globalizador ha fortalecido la conducta racional de rentabilidad por parte de las organizaciones delictivas, lo que implica que no existe distinción entre lo legal y lo ilegal siempre y cuando la renta y el lucro sean atractivos para el ilícito inversor.

Por otro lado, el empresario mafioso es un actor económico que se asocia o facilita las inversiones y proyectos económicos al mafioso empresario y que, aun estando en el terreno de la legalidad originariamente, utiliza recursos de procedencia ilícita para generar una actividad lucrativa en beneficio mutuo tanto del criminal como del “empresario”.

La capacidad económica generada por las organizaciones delincuenciales, el control de actividades como el tráfico de drogas, de armas y de personas entre otras, considerando la debilidad institucional, la falta de coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, la infiltración de agentes criminales en las instituciones públicas y el desgaste en el tejido social ante el sometimiento criminal de los actores

productivos y sociales, generan un entorno propicio para que se potencie la hipótesis de vinculación entre organizaciones terroristas y la delincuencia organizada, ya sea para obtener armamento, para ingresar a diversos países por las redes de traficantes de personas, para obtener financiamiento o para desarrollar adiestramiento en técnicas terroristas a los delincuentes, que es un método latente de empleo por parte de dichos antagonismos a la seguridad nacional para someter al Estado mexicano a sus propósitos.

## CULTURA DE LA ILEGALIDAD, CONTROL SOCIAL Y EROSIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

La debilidad institucional por parte del Estado, el control económico y territorial que ejercen las organizaciones criminales y la ausencia de criterios formales e informales para la educación de las nuevas generaciones, aunado a una cultura de corrupción, han generado una erosión significativa en las redes y vínculos sociales en toda la sociedad mexicana.

Transparencia Mexicana, capítulo nacional del organismo Transparencia Internacional, genera año con año la Encuesta de percepción nacional relacionada con la corrupción. Llama la atención que desde el año 2003 se ha documentado que entre las personas jóvenes, la frase más empleada o aceptada por dicho grupo etario es el que expresa “el que no tranza no avanza”, y es también el sector más complaciente con los actos de corrupción y la ilegalidad.

Esta cultura de la ilegalidad y de la corrupción ha ido entretejiendo a través de los años una cultura de la impunidad en donde la confianza en las instituciones de justicia y de seguridad de carácter civil ha descendido a niveles ínfimos, y la práctica de actos de corrupción se ha generalizado en grandes sectores de la sociedad, siendo que tan sólo 2% de los delitos denunciados terminan en sentencia condenatoria por parte de los órganos jurisdiccionales.

Es así que en la Encuesta sobre Cultura Cívica y Prácticas Ciudadanas, elaborada por la Secretaría de Gobernación desde el año 2002 y la última en 2008, se demuestra cómo la policía, los jueces y los legisladores son de las personas que menos confianza generan entre la sociedad.<sup>20</sup>

En el mismo contexto argumentativo se debe destacar que solo el 10% de los delitos es denunciado según la mayoría de instituciones cívicas dedicadas al estudio del fenómeno de la inseguridad y que la mayoría de las denuncias está relacionado con el robo de automóvil en virtud de ser un requisito indispensable para reclamar la debida indemnización a las compañías aseguradoras.

<sup>20</sup> Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Secretaría de Gobernación, Gobierno de la República. 2008.

Respecto a otros ilícitos mas sensibles como el secuestro debe señalarse que sólo 5% de dicho delito es denunciado ante las autoridades lo que supone la comisión delictiva de dicha acción veinte veces mas de lo que la autoridad señala en sus cifras.

## IDENTIDADES NARCOCULTURALES Y EL BONO DEMOGRÁFICO

Un aspecto vinculado a identidades culturales y creencias sociales a considerar es el que se ha consolidado a través de los años y especialmente en las últimas cuatro décadas, que es la expresión denominada narcocultura.

Esta identidad, identificada para algunos como contracultural, ha establecido patrones de conducta, música, vestimenta, lenguaje, modelos lúdicos de comportamiento, que identifica ideales aspiracionales ligados con el poder, el dinero, las armas, los placeres sexuales y la fama.

Estos vínculos narcoculturales han permeado gran parte de las estructuras sociales de nuestro país, incluyendo al mundo de la farándula. Han sido públicos los vínculos de altos mandos de las organizaciones criminales con personalidades del medio del espectáculo y los medios de comunicación. Actrices, cantantes, figuras públicas connotadas de la industria del entretenimiento han sido ligadas a delincuentes de diversas organizaciones e incluso a sus actividades ilícitas. Esta no es una circunstancia particular de nuestro país, pues basta enunciar cómo en los Estados Unidos de América actores como Steven Seagal –entre otras figuras del mundo del espectáculo que se han documentado–, han sido financiados y auspiciados por la Cosa Nostra en su capítulo norteamericano.

En el mismo contexto, se han afianzado versiones pseudo religiosas que ligan a deidades creadas por la propia comunidad delincencial a quien se le rinde tributo y culto, como es el caso de la figura del “Señor Malverde”,<sup>21</sup> identificado como el “santo de los narcotraficantes”, o como más recientemente se ha identificado la creación del culto de la “Santa Muerte”, culto sincrético que desarrolla una simbiosis entre diversos credos de inspiración supuestamente en figuras enraizadas en el cristianismo y que establece como principal figura de culto a una deidad que representa a la Santa Muerte.

Las expresiones culturales y pseudo religiosas se han convertido en iconos de especial atracción entre las comunidades más jóvenes, en tanto que representan ideales aspiracionales de una vida con dinero y poder, lujos y disfrute, aunque se tenga claro que este estilo de vida pudiera ser temporal. Entre los estratos mas jóvenes que están integrando las filas del crimen organizado cabe destacar que un gran porcentaje de

<sup>21</sup> Manuel Esquivel. *Jesús Malverde, el Santo Popular de Sinaloa*. México, Jus, 2009, p.43.

ellos provienen de la identidad juvenil reconocida como “NiNis” que identifica a los jóvenes que no estudian ni trabajan.

A dicho sector poblacional también se le ha identificado como los “jóvenes invisibles”, los cuales han encontrado en las actividades delictuales una actividad altamente lucrativa y de empoderamiento económico. A este respecto cabe mencionar que los años 2009 y 2010 son los que más jóvenes integrarán la masa poblacional de nuestro país. En lo que se ha denominado como “bono demográfico”, son estos años en los que la curva de crecimiento demográfico declinará paulatinamente mientras que las generaciones de jóvenes se convierten en el sector mayoritario de la población en los próximos 10 años. Cerca de 63% de la población se encuentra en edades inferiores a los 40 años, pirámide que invertirá su conformación, siendo que en el año 2050 más de 60% de la población tendrá edades superiores a los 50 años.

La importancia estratégica de este grupo etario representa para el país la posibilidad de diseñar una masa poblacional que en los años próximos se convierta en el motor de desarrollo económico, político, social y militar; sin embargo, la crisis económica que ha afectado gravemente a nuestro país, el declive en las opciones laborales para los jóvenes, las deficiencias estructurales en nuestro sistema educativo y la falta de visión estratégica de las autoridades de todos los niveles de gobierno respecto a dicho sector demográfico han fortalecido el nivel de integración de jóvenes a la delincuencia organizada en todas sus vertientes y modalidades.

No se debe obviar el hecho de que sectores juveniles de diversas regiones e identidades han establecido alianzas con organizaciones de la delincuencia organizada, como es el caso de la organización disruptiva y antisistémica como lo es la Mara Salvatrucha, de origen salvadoreño con raíces multiculturales que hoy es copartícipe de la comisión de delitos considerados como delincuencia organizada, como son el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el tráfico y la trata de personas.

En el mismo sentido, según informes dados a conocer por la Subsecretaría de Planeación e Inteligencia de la Secretaría de Seguridad Pública, existen casos como el de Ciudad Juárez, donde se tienen identificadas más de 900 pandillas, cada una integrada por entre 50 y 100 jóvenes que están ya ligadas a los Cárteles de Juárez y su organización armada conocida como “La Línea” o con el Cártel del Pacífico, que disputan el control del territorio para la ejecución de sus actividades ilícitas. Estas organizaciones paradelictivas también han estrechado vínculos de colaboración con organizaciones criminales radicadas en los estados fronterizos de los Estados Unidos de América, quienes coadyuvan con la ejecución del tráfico de drogas, armas y personas.

No existen hasta el momento en los propios programas sectoriales de la Secre-



taría de Economía, de Desarrollo Social o de Educación Pública programas de alto impacto para insertar socialmente a las personas jóvenes y, en caso de mantener dicha omisión en políticas públicas estratégicas para jóvenes, el factor delincencial se acrecentará y se consolidará como una amenaza a la seguridad nacional de nuestro país. Es por ello que se requiere de una política transversal con visión de Estado que vertebre los esfuerzos particularmente de educación formal y no formal, que fomente asimismo valores sociales y elementos para la cohesión social para la inserción de la juventud en el desarrollo nacional, inhibiendo el ingreso de las nuevas generaciones al crimen organizado y fortaleciendo el tejido social en todos los órdenes.

Por otro lado, cabe destacar que se han organizado supuestas organizaciones civiles que, bajo la fachada de los derechos civiles o de derechos humanos, en realidad se dedican a respaldar o auspiciar las actividades ilícitas de los grupos criminales. Son esas organizaciones las que mantienen una posición intransigente en diversos puntos de la República, exigiendo la salida de la fuerza armada permanente de dichas áreas geográficas que hoy intervienen en tareas de seguridad interior como lo mandata la Constitución General del país y lo ha ordenado el mando supremo de las mismas.

# Los retos del Poder Legislativo en Seguridad Nacional

*Gustavo González Hernández*

## INTRODUCCIÓN

El Congreso de la Unión juega un papel relevante de la Seguridad Nacional del país, a través de su acción legislativa, modificando la Constitución y la legislación secundaria; a través de acciones de control, las cuales ejerce por conducto de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional; y por último, a través de su acción presupuestal y fiscalizadora.

Sin embargo, existen muchos sucesos que ponen en tela de juicio si su papel ha sido suficiente en la definición de políticas eficaces de seguridad nacional, pues recientemente se ha controvertido el marco constitucional y legal de la participación del ejército en el combate al narcotráfico; también se cuestiona la ausencia de una definición de seguridad interior y que ha sido motivo de revisión por parte del poder legislativo de muchos países a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU; y otros temas que ponen en entredicho el diseño institucional en el cual se procesan dichas políticas.

El presente ensayo tiene por objeto realizar un bosquejo de los antecedentes y evolución de la seguridad nacional y profundizar en los retos que tiene el Poder Legislativo en un futuro inmediato, con miras a consolidar la transformación que comenzó a partir de la transición política en nuestro país.

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

En México podemos identificar dos etapas por las cuales transitó el tema de la seguridad nacional. La primera que podemos denominar de *política administrativa*, en razón que su tratamiento estaba confinado exclusivamente a la esfera del Poder Ejecutivo. Dentro de esta primera etapa se presentan dos énfasis: uno como estructura de “espionaje político” y el otro como estructura de “seguridad interior”.

La segunda etapa que podemos denominar de *política pública*, porque su tratamiento se eleva a rango constitucional, promulgándose una ley reglamentaria y estableciéndose la participación de los tres poderes de gobierno con acciones legislativas, ejecutivas y de control. Esta etapa coincide con la transición y la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal.

### ***a. Etapa de política administrativa***

El antecedente más remoto en seguridad nacional es un área de gobierno denominada el “Departamento Confidencial”. Su funcionamiento comenzó desde 1920, en la total discrecionalidad, pues no figuraba en el reglamento de la Secretaría de Gobernación vigente,<sup>1</sup> pero su existencia está acreditada con expedientes que obran en el Archivo General de la Nación y entre los cuales existen oficios de portación de arma de los agentes,<sup>2</sup> informes de espionaje a organizaciones religiosas y rebeliones políticas, inclusive reportes de espionaje realizado sobre militares y civiles exiliados

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1918.

<sup>2</sup> AGN, Fondo Gobernación, DGIPS, caja 015, exp. 14.

fuera del país.<sup>3</sup> La formalización en reglamento se daría hasta 1929, mediante un decreto presidencial que modifica el reglamento de la Secretaría de Gobernación, reservándole los artículos 42 al 45 para establecer sus atribuciones, entre las que destaca “obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes que hayan dictado el secretario, el subsecretario o el oficial mayor”.<sup>4</sup> Dichos artículos no dicen mucho, pero es más ilustrativo revisar su organigrama para entender la red de espionaje tejido en todo nuestro país, pues tenía varias jefaturas las cuales eran responsables de vigilar áreas de defensa, aduanas, policía, así como otras que le dan un carácter de espionaje político, pues se vigilaba a organizaciones catalogadas bajo las denominaciones “comunismo”, “agrarismo”, “caballeros de Colón”. Más aún, realizaba una vigilancia en cantinas, cabarets y casas de tolerancia (Mena Alcocer, 1934).

Sin embargo, no es sino hasta 1947 que se crea un área donde expresamente se le asignan actividades para la “seguridad de la nación” y cuya creación coincide con los debates en EEUU al terminar la II Guerra Mundial, que culminaron con la promulgación de su Ley de Seguridad Nacional y la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), imponiéndose así la denominada doctrina Truman, que sostiene que el pueblo americano, para defender su propia seguridad y su propia libertad, debe defender la paz y la libertad en cualquier lugar (Hogan, 2000: 14). Coincidentemente, se crea en México ese mismo año la dependencia denominada Dirección Federal de Seguridad (DFS), sin que se pueda saber con claridad el mes exacto de su creación y sólo se tienen indicios de sus actividades desde marzo por un documento oficial (Aguayo, 2001: 62). La DFS dependía directamente de la Presidencia de la República y tenía la atribución de “vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación” (CISEN, 2009: 98).

Pero el término “seguridad nacional” aparece por primera vez en un documento público oficial hasta 1980, aunque relacionado con las misiones que deben desempeñar las fuerzas armadas.<sup>5</sup> Tres años después, nuevamente se utiliza el término en un documento similar, pero refiriéndose a él como un mecanismo para lograr un estatuto de libertad, estabilidad y orden social (PND, 1982).

Es durante la candidatura a la presidencia de Miguel de la Madrid que se plantea la necesidad de un “sistema de seguridad nacional” (Carrillo Olea, 2009: 23), concretándose su primer producto en 1985, después del terremoto que sacudió a la ciudad de México. La acción fue contundente, pues desaparecen la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), dando paso a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional

<sup>3</sup> AGN, Fondo Gobernación, DGIPS, caja 212, exp. 05 y caja 274, exp. 05.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 1929.

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*,

(DISEN). Su misión principal era vigilar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la nación, según se establecía en el artículo 16 del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.<sup>6</sup> En contraste, hay quien afirma que la decisión estuvo más influida por la situación de la “desgastada y obsoleta imagen” que para entonces ya tenían las dependencias que desaparecieron (Vázquez Colmenares, 2009: 19).

La DISEN tuvo una vida corta como dependencia centralizada, ya que en 1989 se crea el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), también a través de la modificación al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, quedando como “órgano administrativo desconcentrado responsable de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.<sup>7</sup> Asimismo, se instaló por primera vez un Gabinete de Seguridad Nacional y se aprobó la primera “agenda de riesgos” (Carrillo Olea, 2009: 24).

### ***b. Etapa de política pública***

Con la alternancia y el arribo del Presidente Vicente Fox Quezada se cuestiona fuertemente la existencia del CISEN, influida por las turbias actuaciones de las áreas que le precedieron. El Presidente reunió un grupo de expertos en el tema y llegaron a la conclusión que debía permanecer pero resolviendo su principal problema: el operar fuera de un marco legal adecuado, o sea sin una “legitimidad” (Medina, 2009: 69).

Así surge la idea de reformar la constitución y se inicia el proceso que culminaría hasta el año 2002, con la aprobación del dictamen que incorpora el término seguridad nacional a los artículos 73 y 89. En el primero, para otorgar al Congreso de la Unión atribuciones para “expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”. En el segundo, para obligar al Presidente a “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.<sup>8</sup> Cabe señalar que dicha reforma fue publicada hasta el año 2004, por el proceso de aprobación de las legislaturas locales.<sup>9</sup>

Posteriormente se dio el proceso legislativo de reglamentación de los artículos constitucionales mediante la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, la cual se publicó a principios de 2005.<sup>10</sup> Sin embargo, al asumir la presidencia Felipe Calderón Hinojosa e intensificar la lucha contra el narcotráfico, salieron a flote las primeras deficiencias

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 21 de agosto de 1985.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989, Sección Única.

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo III, 12 de diciembre de 2002.

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 31 de enero de 2005.

de la ley. En consecuencia, con apenas 4 años de vigencia, es presentada una iniciativa para reformarla sustancialmente, argumentando que “la realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente”.<sup>11</sup> En otras palabras, elementos básicos de una política de seguridad nacional quedaron sin una adecuada legislación, tales como la definición clara del concepto de seguridad nacional, la definición de la seguridad interior y las atribuciones de las fuerzas armadas permanentes en ambos terrenos.

En consecuencia, con esta iniciativa el Poder Legislativo es el principal actor para resolver la reforma planteada y lograr consolidar un sistema de seguridad nacional eficiente, por lo que tiene por delante varios retos que trataré individualmente en la siguiente parte.

## RETOS DEL PODER LEGISLATIVO

### *1. Definición de Seguridad Nacional*

El primer reto que tiene el Poder Legislativo es lograr una definición legal de seguridad nacional que sea lo suficientemente clara para evitar ambigüedades, donde cada persona busca colgar cualquier tipo de política pública (Wolfers, 1952: 481); y lo suficientemente comprensiva para incluir los aspectos esenciales del concepto, evitando en todo momento que sea tan abstracta que nos impida saber qué significa la seguridad nacional “en la práctica” (Tapia-Valdéz, 1982: 11).

El concepto de la seguridad nacional es tan viejo como el Estado Nación mismo. Entre los autores clásicos del Derecho de gentes se reconoce como principio general el derecho de la Nación o el Estado “a todo cuanto necesite para evitar un peligro inminente, y para alejar las causas capaces de originar su ruina”, incluido el “derecho a liberarse de toda lesión”, de donde se infiere la existencia de un derecho natural a la seguridad (Moreiro González, 2007: 22). Sin embargo, el término “seguridad nacional” es relativamente nuevo en origen y comienza a ser usado en el idioma inglés al inicio de la Guerra Fría. Pero el primer ejemplo de su uso legal fue aparentemente en la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en 1947 (Cameron, 2000: 31).

En la actualidad, existen tantas definiciones como países, muchos de los cuales están revisando o escribiendo nuevas definiciones legales y doctrinas de defensa (OECD, 2005: 136). Pero como punto de partida, los expertos coinciden en la existencia de una definición “tradicional” que se refiere a la “salvaguarda de un pueblo, su territorio y su

---

<sup>11</sup> *Gaceta del Senado de la República*, 23 de abril de 2009, p. 24.

modo de vida”. En otras palabras, comprende la protección de los valores fundamentales e intereses medulares necesarios para la existencia y vitalidad del Estado (Jordan y otros, 2009:3).

Esta definición tradicional está siendo cuestionada por tres diferentes posturas, a saber:

- a. La primera postura plantea que la definición tradicional está demasiado enfocada a las amenazas de “otros estados”, resultando una deficiente atención a una gran variedad de fenómenos transnacionales, tales como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen transnacional, cuyos actores son personas humanas y no estados. Incluso hay quienes consideran que debe ampliarse a fenómenos donde no interviene directamente la voluntad humana, tales como degradación ambiental, escasez de recursos y enfermedades infecciosas.
- b. La segunda postura es más de forma que de fondo, pues sólo modifica el énfasis que tiene la seguridad nacional sobre un objetivo. Un ejemplo son los EEUU al darle mayor énfasis a la seguridad interior después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En otras palabras, la seguridad interior ya era parte de la seguridad nacional, pero las amenazas actuales le dan un mayor énfasis (Jordan y otros, 2009: 4).
- c. La tercer postura es más de fondo y cuestiona al concepto *per se*, al sostener que la definición está sustentada en la presunción de la seguridad del *Estado*, como principio y fin, mientras que la seguridad debe enfocarse a las *personas*. Esta postura es conocida como *Seguridad Humana* y uno de sus argumentos más fuerte es que las guerras internacionales son muy raras en la actualidad y que dicha tendencia continuará probablemente. También sostiene que en los últimos 100 años han muerto más personas por amenazas que afectan a la seguridad interior que por soldados extranjeros (HSC, 2005: viii).

En el caso de México, el término seguridad nacional todavía genera muchos equívocos y distorsiones (López, 2004: III), debido en gran medida al manejo oscurantista de la materia que han realizado distintas dependencias federales (Benítez, 2001:983). La inclusión del término seguridad nacional a la Constitución se consumó en el 2004, tal como lo comenté anteriormente; pero aunque la iniciativa proponía una definición en la exposición de motivos –por cierto muy confusa–, la comisión dictaminadora decidió que “la seguridad nacional no debe ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 2002, p. 392.

Esta situación lleva a buscar la definición en la legislación secundaria, o sea, en la Ley de Seguridad Nacional, cuya iniciativa proponía entender por seguridad nacional a la “condición imprescindible para mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”. En el proceso de dictaminación se reservó al artículo 3 de la ley y finalmente quedó la siguiente definición:

“Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

## ***2. Seguridad Interior y Fuerzas Armadas***

El segundo reto es definir en la ley lo que debe entenderse por seguridad interior, la cual está íntimamente relacionada con seguridad nacional y seguridad pública.

En la actualidad, la principal amenaza que enfrenta nuestra nación es precisamente su seguridad interior, y concretamente el problema del narcotráfico y el crimen organizado, el cual, lejos de debilitarse, muestra síntomas de fortalecerse.

Los síntomas del fortalecimiento de las organizaciones de tráfico de drogas son claros:

- El primero es en su aspecto económico, pues según un reporte reciente de las autoridades norteamericanas, las organizaciones de tráfico de drogas de origen mexicano han logrado un crecimiento en la distribución de droga y han desplazado ligeramente a las organizaciones colombianas en los estados del atlántico (NDIC, 2010: 2).
- El segundo es su gran capacidad de adquirir armas, facilitado por la ausencia de una “estrategia comprensiva” de las autoridades norteamericanas (GAO, 2009: 5).



- Por último, su nivel de violencia, medido en las ejecuciones, las cuales lejos de disminuir han aumentado año tras año desde 2005, a pesar de la gran cantidad de detenciones que ha logrado el Gobierno federal.

La percepción ciudadana también identifica al narcotráfico y al crimen organizado como la principal amenaza a la seguridad nacional de nuestro país, pues en una encuesta practicada el año pasado, 38% de los encuestados consideró a la delincuencia organizada como la principal amenaza a la seguridad nacional. En la misma encuesta, 85% manifestó estar de acuerdo en la utilización del ejército para combatir el narcotráfico.<sup>13</sup>

Por otro lado, uno de los principales activos del Estado mexicano para hacer frente a esta amenaza son las fuerzas armadas, las cuales representan cerca de 200 mil personal en el ejército y 50 mil en la armada, contrastando con las 40 mil de la Secretaría de Seguridad Pública federal. Asimismo, es claro que el rol de las fuerzas armadas en todos los países está siendo revalorado por la razón que comenté de la disminución de guerras entre países, y que en nuestro caso la última se remonta a más de un siglo.

Desde hace bastantes años las fuerzas armadas han participado en auxilio de las autoridades civiles, con fundamento en el artículo 129 de la Constitución y que fuera controvertido por el diputado Leonel Godoy y otros diputados en la Acción de Inconstitucionalidad 1/1991, cuya resolución resolvió cualquier duda sobre la participación de las fuerzas armadas en labores de auxilio en la seguridad interior y la seguridad pública. Sin embargo, el Poder Legislativo debe ampliar con mayor claridad su marco de actuación y cumplir con las recomendaciones internacionales, tales como el *Código de Conducta sobre los Aspectos Político Militares de la Seguridad*, el cual establece en su punto 36 la obligación de los estados de normar un procedimiento con bases constitucionales para “destinar a sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna” (OSCE, 1994: 5).

La iniciativa presidencial busca resolver este problema añadiendo un título completo a la ley sobre “Seguridad Interior”, pues resulta claro que cuando el crimen organizado tiene redes transnacionales y características como las mencionadas, pasa del ámbito de la seguridad pública al ámbito de la seguridad nacional (Salazar; 2002: 65).

### ***3. Sistema Integral de Inteligencia***

Seguridad nacional e inteligencia son términos inseparables, pues la defensa de los ataques a la seguridad y soberanía nacional, tanto si son procedentes del interior como del exterior, corre a cargo de varias instituciones, entre las cuales no pueden

<sup>13</sup> [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)

faltar los “servicios de información” o la denominada inteligencia (Suanzes y Suanzes, 1953: 103). Y aunque existen actividades de inteligencia en varias dependencias gubernamentales, las personas e instituciones con mayor necesidad de inteligencia de seguridad son precisamente aquéllas que diseñan e implementan la política de seguridad nacional (Richelson, 2008: 1). Una investigación de un sacerdote nos permite saber hoy que los primitivos comienzos de un servicio de inteligencia de Estado estaban relacionados con la seguridad del imperio egipcio (Dvornik, 1974: 4).

Sin embargo, es importante aclarar varios errores derivados de la confusión de algunos términos relacionados con seguridad nacional y la inteligencia. El primer error es usar unívocamente los términos seguridad nacional e inteligencia, pues la última es sólo una parte de la primera. En otras palabras, la seguridad nacional no se agota con la inteligencia, como muchos lo creen. El segundo error es confundir inteligencia con espionaje, al grado de usarse como sinónimos. Aunque algunas actividades de espionaje pueden tener lugar en el mundo de la inteligencia, el concepto en sentido amplio es mucho más rico, (Shulsky, 2002: 1). El tercer error es confundir las actividades de inteligencia al ámbito militar, identificándose incluso como una función básica del ejército, incluso en tiempos de paz (Russell, 1929: iv-v). Por último, el error de confundir la inteligencia “operativa” con la inteligencia “estratégica”. Esta última es relativamente nueva y fincó las bases del modelo de inteligencia para la seguridad nacional en los Estados Unidos, y que se define como “el conocimiento que deben tener nuestras autoridades civiles y militares, para salvaguardar el bienestar nacional” (Kent, 1966: vii).

Estos errores son muy vigentes en México y pueden mencionarse muchos ejemplos al respecto. El primero se puede constatar cuando el autor de la iniciativa para reformar la constitución e incluir el término seguridad nacional se refirió al Departamento Confidencial de 1929 como el primer antecedente de la Seguridad Nacional, siendo que su labor era de espionaje, como lo mencioné anteriormente.

Pero lo importante es aclararlos para poder tratar con propiedad uno de los elementos básicos de un sistema de seguridad nacional, porque el proceso para reformar la Constitución y crear la ley de la materia no entra a detalle de la evaluación de la estructura actual de inteligencia y existe una fuerte percepción que no hay propiamente un sistema donde se concentre y analice la información que producen todas las áreas, e inclusive pareciera que se presenta la “resistencia sistemática y humana de compartir información”, que fue uno de los graves problemas que influyeron en no actuar a tiempo en los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU.

El tercer reto del Poder Legislativo es evaluar el sistema de inteligencia que actualmente funciona y poder realizar las reformas legales necesarias o emitir

opiniones para alcanzar un sistema integral de inteligencia, el cual cumpla con los principios de legitimidad, eficiencia y rendición de cuentas, bajo los parámetros reconocidos internacionalmente, sobre todo cuando se trata de estructuras que provenían de regímenes no democráticos (Caparini, 2007: 21), como es el caso de nuestro país.

#### **4. Clasificación de la información**

El cuarto reto es evaluar el tema del marco normativo para la clasificación de información, pues al parecer no está funcionando adecuadamente.

La reserva de la información es un principio que rige la política de seguridad nacional, aunque parte de sus actividades se lleguen a considerar “innaturales a la democracia” (Baker, 1867: 35); es también reconocido por los expertos que el tipo de información y algunos de los procedimientos utilizados pueden afectar a titulares del gobierno (Lowenthal, 2006: 191).

Este principio es reconocido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pero para hacerse efectivo, obliga a las áreas de seguridad nacional a elaborar los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial. Sin embargo, el CISEN no tiene dichos criterios, resultando afectado directamente el trabajo de supervisión congressional de la comisión, pues existe una total arbitrariedad para negar la información. Por ejemplo, a finales de abril de 2010 los integrantes de la Comisión Bicameral realizamos una visita a las instalaciones de CISEN, dando cuenta un periódico nacional<sup>14</sup> y generándose un clima de reclamo y de acusación de “filtración” por parte de alguno de los integrantes. Más allá de investigar si hubo filtración o no, surge la duda de cuál es el criterio para determinar la información clasificada. ¿Una visita como ésta es información clasificada? ¿En qué afecta sustancialmente a la seguridad nacional de nuestro país? La ausencia de criterios claros y públicos para clasificar la información le otorga una excesiva e ilegítima discrecionalidad a los funcionarios de las áreas de seguridad nacional, situación que ya ha sido denunciada en otros países como el Reino Unido, siendo uno de los principales obstáculos que enfrenta la comisión homóloga (Ruiz, 2002:62).

También es importante establecer que la comisión podrá tener acceso a información clasificada que no está a disposición del público en general, para poder cumplir sus tareas. Esta situación debe ser clara pues es muy común que los funcionarios evadan entregar la información por temor a las filtraciones, conducta que se presenta inclusive en los Estados Unidos, donde ambas partes se acusan mutuamente de las filtraciones (Silver, 1985: 33). Asimismo, el acceso a la información sensible por parte

<sup>14</sup> *Milenio*, 30 de abril de 2010.

de los integrantes también puede situar a los temas de seguridad nacional en medio de “disputas y rivalidades político-partidistas” (Caparini, 2007: 13).

El primer paso para resolver estos problemas es evaluar si el marco jurídico está bien diseñado y es claro, para posteriormente evaluar por qué no se está cumpliendo y exigir que se establezcan ya criterios claros para la clasificación de la información. Un ejemplo es el sistema norteamericano, cuya clasificación posee tres niveles de información: máximo secreto, secreto y confidencial (Goldman, 2006: 13). El segundo paso está del lado del Congreso, el cual debe demostrar que puede proteger y protegerá la información clasificada, para lograr una supervisión eficiente (Ott, 2006: 110). En consecuencia, debe establecer una serie de normas y procedimientos que protejan la información de manera eficiente (Kaiser, 2010: 1).

Por último, es importante determinar qué información puede transparentarse a los medios de comunicación, quienes pueden jugar un rol muy importante y necesario en la sensibilización de la sociedad sobre las amenazas que se oponen al proyecto nacional, porque se percata de esta realidad es “imposible que pueda aceptar y asumir una formulación seria de la seguridad” (Quero, 1989: 42).

### ***5. Fortalecimiento de la Comisión Bicameral***

El último reto que voy a tratar es el fortalecimiento de la estructura y atribuciones de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, la cual no fue planteada en la propuesta inicial de la ley como una comisión mixta, sino que originalmente se pretendía crear una comisión para cada una de las cámaras. En el proceso de dictaminación quedó establecida una comisión “Bicameral”<sup>15</sup> sin mayor discusión teórica.

El primer antecedente en el mundo sobre el control de actividades de seguridad nacional son los comités selectos de inteligencia en el Senado y la Casa de los Representantes de los Estados Unidos, creados en 1976 y 1977, respectivamente; y producto de los abusos de la comunidad de inteligencia, así como la ausencia de una supervisión y rendición de cuentas del ejecutivo al Congreso (U.S. Senate 1995: 5). Posteriormente se dieron reformas en otros países, reproduciendo este tipo de comités o comisiones, tales como Canadá (1979), Australia (1984), Dinamarca (1988), Reino Unido (1989), Austria (1991), Grecia (1994), Noruega (1996) e Italia (1997). Asimismo, al colapso de la Unión Soviética se presentó otra “ola de reformas” en Rumania, Eslovenia, Lituania, Estonia, Croacia y Bosnia-Herzegovina (Born, 2007:142).

Esta necesidad de una efectiva supervisión democrática ha recibido el respaldo de cuerpos internacionales tales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo

<sup>15</sup> El término “bicameral” no existe en el Diccionario de la Lengua Española, pues el término correcto tanto en el diccionario como en la teoría parlamentaria es “bicameral”. También la Ley Orgánica del Congreso usa el término.

de Europa y de la Unión Europea Occidental.<sup>16</sup> La principal preocupación es la supervisión de las áreas de inteligencia de la seguridad nacional, las cuales por su naturaleza pueden incurrir en abusos y violaciones a los derechos humanos. Es por eso que todas estas comisiones están orientadas a la supervisión y control de las áreas de inteligencia, existiendo en nuestro país una discrepancia y convirtiéndose en una de las primeras comisiones que realiza control de la política de seguridad nacional en lo general, y con menor énfasis, sobre el área de inteligencia civil del Estado, pues desde la iniciativa se afirmaba que la participación del Congreso “va más allá de un simple control de las actividades de inteligencia”.

Sin embargo, el ideal esperado por los reformadores en la supervisión congresional está lejos de ser realidad, según investigaciones realizadas por expertos (Johnson, 2009: 343). Incluso en Estados Unidos, con su larga trayectoria en la materia, se habla de la inoperancia del sistema actual y se busca una reforma (Kibbe, 2010: 1). En México, la comisión bicameral es joven y aún no logra consolidarse del todo, pues en una evaluación reciente solamente una de sus ocho atribuciones se ha ejercido, pero sólo de manera parcial (Romero, 2010: 1).

En consecuencia, es necesario fortalecer a la Comisión Bicameral con las siguientes acciones:

*a. Elevarla a comisión ordinaria.* La Comisión Bicameral debe ser una comisión ordinaria y quedar establecida como tal en la ley. En la actualidad no existe ninguna disposición al respecto, quedando al arbitrio del comité o comisión de administración el tratamiento administrativo que se le otorgue. Actualmente, la presidencia recae en un diputado y la Comisión de Administración de la Cámara de Diputados resolvió reducir su tratamiento administrativo de comisión ordinaria a comisión especial.

La repercusión mas grave fue la reducción que sufre en los recursos materiales y humanos que tiene a su disposición, contrario a los estándares internacionales que recomiendan contar con los recursos “proporcionales” al alcance de su mandato (Born, 2005: 82).

*b. Otorgarle facultad para dictaminar.* La atribución de participar activamente en el proceso legislativo, a través de facultad de iniciativa y facultad de dictaminación, es una de las principales potestades que tienen y deben tener este tipo de comisiones alrededor del mundo (DCAF, 2008: 2).

---

<sup>16</sup> Recomendaciones 1402/1999 y 1713/2005 de la APCE y Resolución 113 del 2002 de la Asamblea de la Unión Europea Occidental.

Si bien es cierto, la comisión bicamaral está más orientada a la categoría de “comisión de control”, también lo es que por su naturaleza es una comisión con materias temporalmente permanentes, lo que la convierte en una comisión “especializada” (Pereira, 2006: 206). De lo contrario, resultaría ocioso sostener la atribución de “solicitar informes concretos al Centro (CISEN), cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades”.

Creo que la solución es otorgarle una atribución para emitir opinión sobre proyectos o dictámenes que se discutan y elaboren en otras comisiones legislativas.

- c. *Otorgarle facultad de opinión presupuestal.* Uno de los roles que juega la supervisión congresional en seguridad nacional es tratar de reconciliar los “imperativos” de la seguridad nacional y los “requerimientos de la democracia. Por la naturaleza de información reservada, la comisión deben fungir como los ojos y los oídos de la sociedad, la cual debe confiar a su vez en ésta. En otras palabras, la comisión representa a las instancias de seguridad nacional ante el Congreso y la ciudadanía, convirtiéndose en parte en un aliado de las áreas de seguridad nacional (Spaulding, 2008: 76-77).

Esta situación obliga a por lo menos tener injerencia y opinión en el proceso del presupuesto y poder realizar dicho rol. De hecho, en la propuesta original en la iniciativa de la ley sí se había contemplado esta atribución, pero al dictaminarse se le suprimió bajo el argumento que interfería con una función constitucional de toda la Cámara de Diputados.

Este argumento realmente está desenfocado, pues no se proponía una potestad de presupuestación ajena a la que esencialmente le compete al pleno, sino la posibilidad de emitir opiniones bajo el rol que se menciona y en cumplimiento de los estándares internacionales que se sugieren para este tipo de comisiones.

- d. *Otorgarle atribuciones de supervisión funcional.* La Comisión Bicamaral debe tener la atribución expresa para supervisar y controlar cualquier área de gobierno que realice funciones de inteligencia, pues es un defecto muy común otorgarle atribuciones sobre la principal área de inteligencia, o sea, siguiendo un criterio institucional, mientras que la recomendación de los expertos es seguir un criterio funcional (Whitaker, 1999: 144-145), por ejemplo, las labores de la Secretaría de Seguridad Pública o de la Procuraduría General de la República. En consecuencia, no se cumple uno de los principios de supervisión

legislativa denominado “alcance horizontal del mandato” y que exige que el sector de inteligencia en su totalidad, incluyendo todos los departamentos y funcionarios auxiliares, deba de estar bajo el mandato de uno o más entes de supervisión parlamentaria (Born, 2005: 125).

## CONCLUSIONES

La política de seguridad nacional en México tiene apenas pocos años en su etapa de política pública, donde intervienen los tres poderes en su elaboración, ejecución, supervisión, evaluación y control.

Es necesario que el Poder Legislativo asuma los retos que se han planteado para poder realizar las adecuaciones que nos exige la realidad nacional y lograr la consolidación de la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO (2001), Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Ed. Girjalbo, S.A. de C.V., México.
- BAKER, Lafayette C. (1867), *History of the United States Secret Service*, published by L.C. Baker, Philadelphia.
- BENITEZ MANAUT, Raúl (2001), “Seguridad Nacional y Transición Política”, en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm 4, Colegio de México, México.
- BORN, H. y Leigh, I. (2005), *Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia. Estándares legales y métodos de supervisión*, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra.
- BORN, Hans y LEIGH, Ian (2007), “Intelligence Accountability: a comparative perspective”, en *Strategic Intelligence*, V.5., Praeger Security International, EE.UU.
- CAMERON, Iain, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Holanda.
- CAPRINI, Marina (2007), “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States”, en *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, Gran Bretaña.
- CARRILLO OLEA (2009), Jorge, “Entrevista con el General y Licenciado Jorge Carrillo Olea”, en *CISEN. 20 años de historia. Testimonios.*, México.
- CISEN (2009), “Cronología comentada”, en *Cisen. 20 años de historia. Testimonios*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México.
- GOLDMAN, Jan (2006), *Words of Intelligence: a Dictionary*, The Scarscrow Press, Inc., Lanham.
- DCAF (2004), *Política de Seguridad Nacional*, Centro para el control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra.
- DVORNIK, Francis (1974), *Origins of Intelligence Services*, Rutgers University Press, New Jersey.
- HOGAN, Michael J. (2000), *A cross of Iron – Harry S. Truman and the origins of the national security state 1945-1954*, Cambridge University Press, New York.
- HSC (2005), *Human Security Report 2005*, Human Security Center, Oxford University Press, New York.
- JOHNSON, Loch J. (2009), “A shock theory of congressional accountability for intelligence”, en *Handbook of Intelligence Studies*, Routledge, New York.
- JORDAN y otros, (2009), *American National Security*, The John Hopkins University Press, Baltimore.



- KAISER, Frederick M. (2010), “Protection of Classified Information by Congress: Practices and Proposals”, en *Intelligence Oversight and Disclosure Issues*, Nova Science Publishers, Inc., New York.
- KENT, Sherman (199), *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, New Jersey.
- KIBBE, Jennifer (2010), “Congressional Oversight of Intelligence: is the solution part of the problem?”, en *Intelligence and National Security*, vol. 25, n°1.
- LOWENTHAL, Mark M. (2006), *Intelligence: from secrets to policy*, 3<sup>rd</sup>. edition, CQ Press, Washington, D.C.
- LOPEZ CHAVIRA, José Luis (2004), “Análisis de la Reforma Constitucional y de la Iniciativa de Ley sobre Seguridad Nacional”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 12, UNAM, México.
- MEDINA MORA-ICAZA, Eduardo (2009), “Entrevista”, en *CISEN. 20 años de historia. Testimonios.*, México.
- MENA ALCOCER (1934), José de la Luz, Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de sus jefes que han actuado al frente de este Departamento”, en AGUAYO, Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Ed. Grijalbo, S.A. de C.V., México.
- MOREIRO GONZALEZ, Carlos J. (2007), *Las cláusulas de seguridad nacional*, ed. Iustel Portal Derecho, S.A., Madrid.
- OECD (2005), *Security System Reform and Governance*, OECD Publications, Francia.
- OSCE (1994), *Código de Conducta sobre los Aspectos Político Militares de la Seguridad*, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Budapest.
- OSCE (2008), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, Centre for Democratic Control of Armed Forces, Varsovia.
- OTT, Marvin C., “Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight”, en *Intelligence and the National Security Strategist*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., EEUU.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (2006), *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial Colex, Madrid.
- PGD (1980), Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México.
- PND (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México.
- QUERO RODILES, Felipe (1989), *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*, Ediciones Ejército, Madrid.
- RICHELSON, Jeffrey T. (2008), *The U.S. Intelligence Community*, Westview Press, Colorado, EEUU.
- ROMERO, Salvador y SALAZAR, Aldo (2010), *Evaluación de las actividades de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional 2005-2010*, Documento Reservado.

- RUIZ MIGUEL, Carlos (2002), *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, ed. Tecnos, Madrid.
- RUSSELL, Major C. E. (1929), *Espionage and Counter-Espionage*, the Country Life Press, New York.
- SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy: el reto de las democracias*, ed. Aguilar, México, D.F.
- SHULSKY, Abram N. y SCHMITT, Gary J. (2002), *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, Potomac Books, Inc., Washington, D.C.
- SILVER, Daniel B. y otros (1985), *Oversight and Accountability of the U.S. Intelligence Agencies: an Evaluation*, American Bar Association, EEUU.
- SPALDING, Suzanne E. (2008), “Building Checks and Balances for National Security Policy: The Role of the Congress”, en *Advance: the Journal of the American Constitution Society Issue Groups*.
- SUANZES Y SUANSEZ, Victoriano (1953), *La Seguridad Nacional y los Servicios Informativos*, Ediciones Ejército, Madrid.
- TAPIA-VALDEZ, J. A. (1982), “A typology of national security policies”, en *Yale Journal of World Public Order*, Yale University, EEUU.
- U.S. SENATE (1994), *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*, The Select Committee on Intelligence United States Senate, Washington, D.C.
- VAZQUEZ COLMENAREZ (2009), Pedro, “Comunicación de Don Pedro Vázquez Colmenares a Guillermo Valdés Castellanos, Director del CISEN”, en *CISEN. 20 años de historia. Testimonios*, México
- WOLFERS, A. (1952), “National security as an ambiguous symbol”, en *Political Science Quarterly*, EE.UU.
- WHITAKER, R. (1999), “Designing a Balance Between Freedom and Security”, en *Ideas in Action: Essays on Policies and Law in Honor of Peter Russell*, University of Toronto, Canada.

# Depuración de los órganos de seguridad pública

*José Luis Ovando Patrón*

El Estado y sus actores, incluidas las instituciones de seguridad, no pueden escapar a la rendición de cuentas sobre sus acciones y actividades, siendo prioritaria dicha actividad. La ausencia de controles adecuados de transparencia, impide la protección de la sociedad, tornándose en un peligro que afecta dos vertientes: por un lado al Estado y por otro la sociedad a la cual que deben proteger.

El término *control* debe entenderse como un acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos específicos, a fin de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes. La supervisión es el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas. Ambos, control y supervisión, resultan ser términos sumamente vinculantes.

Uno de los aspectos que distingue a los regímenes democráticos es la finalidad que se busca, teniendo por tanto fundamento en la protección y respeto irrestricto a los derechos humanos, lo cual implica la utilización de acciones y mecanismos que permitan fiscalizar la actuación de los actores que intervienen en materia de seguridad pública a fin de proteger y promover dichos derechos. Lo anterior, implica una serie de instituciones y procedimientos, en los cuales un factor determinante es el fomento de *valores* que tengan como propósito que el Estado realice las funciones que tiene encomendadas de manera eficaz, eficiente, apegado a los principios de legalidad y legitimidad.

Por ello, independientemente del marco jurídico vigente en nuestro país, es necesario establecer mecanismos que permitan crear controles para evitar abusos de autoridad, de lo contrario no habrá forma de que la ley sancione a funcionarios que incurran en responsabilidades propias de su encargo.

La existencia de mecanismos de control en materia de seguridad pública debe tener como finalidad establecer el equilibrio de las estructuras con las que se realizan las actividades propias del tema, de seguridad interior o de seguridad exterior, teniendo en todo momento como premisa fundamental garantizar que los órganos y los servidores públicos encargados del rubro de seguridad, ejerzan sus funciones dentro del marco del Estado de derecho y respetando las garantías individuales consagradas en la Constitución, siendo al mismo tiempo la punta de lanza de su intervención, debiendo ser los mecanismos que establezcan dichos controles, *un sistema integral y no acciones dispersas o aisladas de los entes que participan*, entendiéndose en todo momento que uno solo de los elementos que intervienen en tan importante tarea no garantiza el adecuado funcionamiento del control democrático respecto de las instituciones de seguridad.

Los mecanismos que deben implementarse no deben ser jerarquizados, sino complementarios a la luz del interés que se persigue: *lograr que se cumplimenten los propósitos del país, en un estado de seguridad*, garantizando la plena vigencia de los derechos reconocidos por las leyes sustantivas. Dichos controles deben resultar en una respuesta positiva a la problemática que supone el esfuerzo por la búsqueda de la seguridad y el respeto a los derechos humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Abascal Carranza Salvador, *Derechos Humanos, Seguridad y Justicia. Los desafíos de la Seguridad Pública en México*. Coord. Pedro José Peña-loza y Mario A. Garza Salinas. Ed. Universidad Iberoamericana. UNAM Y PGR. México 2002. Argentina, 1998.

Los elementos que deben integrar los mecanismos de control, deben fundamentarse en una serie de principios que permitan resolver la problemática actual entre seguridad nacional y respeto a los derechos de los ciudadanos, debiendo agruparse a su vez en tres grandes rubros. Como primer rubro, debemos considerar los *principios relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos*, siendo primordial garantizar la observancia de la seguridad nacional sin vulnerar los derechos humanos, lo cual implica que la seguridad nacional no debe ser un medio de justificación para restringir y, en su caso, nulificar los derechos humanos, por lo que, en caso de haber contradicción entre seguridad nacional y derechos humanos, deberá valorarse de manera responsable dicha situación y encontrarse un equilibrio entre ambos, el cual es alcanzable si y sólo si existe apertura y accesibilidad por parte de las autoridades, el empleo de los medios que sean necesarios que permitan restringir en menor medida dichos derechos, así como la realización de una fiscalización y transparencia responsable e independiente.

Un segundo rubro consiste en la consideración de *principios constitucionales relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos*, en donde intervienen una diversidad de derechos consagrados en nuestra Carta Magna, tales como el derecho a ser oído y vencido en juicio, al debido proceso, a la interposición de recursos jurídicos que permitan evitar la violación de garantías individuales, acceso a una defensa adecuada, sólo por mencionar algunos.

El tercer rubro refiere los principios de funciones y autoridad de las instituciones encargadas de la seguridad, en donde interviene de manera directa la aplicación del marco jurídico vigente en la materia, que permita garantizar el acceso a la información que no sea considerada como reservada o confidencial.

La protección de los derechos humanos en el contexto de la seguridad nacional implica el adecuado control judicial, desde la integración de la averiguación, la realización de la investigación correspondiente, la recolección de evidencias e indicios, la realización de las pruebas periciales correspondientes, lo que deberá conllevar a la realización de un juicio justo y equitativo, no dejando con ello atrás la protección de los servidores públicos al servicio del Estado.

Los controles que deben implementarse, velarán en todo momento por que cada uno de los principios mencionados sean respetados por las instituciones encargadas de la seguridad del país, siendo éste su verdadero espíritu de existencia y permanencia.

La naturaleza de los controles se supedita al organismo del cual emanan, debiendo existir controles de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente, que permitan realizar la depuración de las instituciones que intervienen en esta

labor, resultando necesaria *la creación de controles de carácter interno y externo*. Los primeros deben provenir de la estructura propia de las instituciones encargadas de la seguridad del país, sea cual sea el ámbito o la medida en la que intervienen, seguridad interior o exterior, teniéndose como premisa inalienable garantizar el desarrollo de sus funciones de manera eficiente, con respeto irrestricto al marco jurídico vigente, tratándose de que dichas instituciones estén en posibilidad de realizar las actividades asignadas apegados a derecho, de ahí que su punto de partida sea la *planificación*, tomando como base la definición de la política general de seguridad, así como *políticas públicas permanentes y concretas* en los ámbitos que intervienen.

De la creación de políticas públicas con visión de Estado, el siguiente paso consiste en la *selección y formación y capacitación del personal* que intervendrá en el cumplimiento de las labores que le sean encomendadas. El rubro relacionado con la *selección del personal* debe ser considerado el parteaguas fundamental de control interno de las instituciones encargadas de la seguridad del país, siendo imprescindible el establecimiento de parámetros mediante los cuales se deberá conformar e integrar las instituciones en la materia, realizando un análisis serio, profesional y responsable de los perfiles que habrán de reunirse

Cabe resaltar que en una democracia, en los procesos de transición<sup>2</sup> resulta indispensable este elemento a fin de estar en posibilidad de *garantizar un profundo y completo proceso de depuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país*, de aquellos elementos que pudiesen haber vulnerado, violado y realizado acciones tendientes a vulnerar y producir una afectación directa a los derechos humanos, así como flagrantes violaciones al Estado de derecho que debe imperar en materia de seguridad.

Es de reconocerse la complejidad que implica la depuración y conformación de nuevas instituciones encargadas de la seguridad, teniendo como contexto a lo largo de varios sexenios la práctica habitual y reiterada y sistémica de actos que violan tanto derechos humanos como garantías individuales, teniendo como marco de actuación y funcionamiento una “relativa autonomía y auto conducción”.

Por esta razón, en un proceso de tan compleja transición, la selección de quienes integrarán dichas instituciones no debe centrarse exclusivamente en la selección de nuevos elementos *sino a la vigilancia permanente de los mecanismos de depuración continua*.

Otro rubro que resulta fundamental es el relativo a *la formación*, el cual está relacionado de manera paralela con el rubro de la *selección*, siendo el elemento esencial para la reestructuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país, teniendo como propósito lograr un verdadero espíritu de profesionalismo, aunado

---

<sup>2</sup> Barrón Cruz Martín, Carlos Silva y José Arturo Yáñez. “*Guardia Nacional y Policía Preventiva: Dos Problemas de Seguridad en México*”. Ed. INACIPE, México, 2004.

al fomento continuo de valores coherentes con los principios que rijan en la función que se desempeñe. Descuidar este rubro y, por el contrario, llevar a cabo una formación precipitada o encaminada a un solo objetivo, sin visualizar todos los elementos que intervienen, generará la repetición de actos que vulneren y afecten el marco jurídico aplicable, así como los derechos humanos. Acelerar la formación de los elementos que integran las instituciones encargadas de la seguridad, han sido el medio generador en la deficiente calidad en el desempeño de sus actividades.

En la actualidad, nuestro país no cuenta con una formación que permita garantizar la subordinación a la autoridad en todas sus manifestaciones. Por ello es tan importante que, en la etapa de transición, el contenido que debe incluirse en formación, entre otros aspectos, es: el respeto irrestricto al Estado de derecho, a los derechos humanos, a la transparencia, a la rendición de cuentas de los servidores públicos, la honestidad, la imparcialidad y la probidad en los recursos públicos.

La formación debe ser especializada por área de acción, con transversalidad en los contenidos mencionados, creando un eje esencial en los sistemas de control que se implementen, inculcando una escala de valores que deberá constituir un obstáculo ante el riesgo constante de la actualización de posibles abusos y violaciones a los derechos humanos.

Otro aspecto indispensable es la *implementación de una carrera* que permita dar seguridad a los integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad, desarrollando el sentido de pertenencia a la entidad, así como la plena realización de los individuos que en ella participan. Es necesario consolidar el sistema de carrera con un estricto respeto al marco jurídico establecido.

Ejemplo de ello se dio con la expedición de la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

En materia de ascensos, es fundamental el establecimiento de normas claras e institucionales. El no contar con el procedimiento normal de nombramientos, puede generar un principio de ilegalidad y más aún, el permitir la tolerancia a la ilegalidad sin posibilidades de que sea sancionada.

No contar con mecanismos de promoción y ascenso profesional altera cualquier estructura y más aún, cuando esas estructuras tienen una delimitación establecida en ley en cuanto a los procedimientos de ascensos, así como reconocimientos y sanciones.

El complemento de todos los controles que resulta necesario implementar es la *revisión de los controles establecidos de manera permanente* atendiendo a las leyes vigentes y el respeto al marco normativo general vigente, así como a las normas de conducta interna y externa.

Los mecanismos de revisión deben tener como finalidad desarrollar acciones tendientes a detener posibles actos de corrupción, debiendo actuar con plena independencia de las estructuras orgánicas, esto es, de los órganos supervisados.

Otro tipo de controles que resultan necesarios son *los controles externos*, entendidos como el conjunto de mecanismos y procedimientos que ejercen funciones fuera de las estructuras propias de las instituciones de seguridad, escapando por tanto de la esfera de sus competencias. Dicho tipo de controles resulta complementario de los mecanismos internos a inexistencia de éstos; deriva en la imposibilidad de fiscalizar a las instituciones encargadas de la seguridad del país y aumenta el riesgo de abusos.

Los ejes rectores del control externo son *la legislación, la supervisión y la transparencia*. Así, una legislación eficaz es indispensable en materia de seguridad, poner en marcha normas jurídicas respaldadas por la voluntad de los legisladores, que establezcan de manera clara la separación de las funciones internas y externas, así como la reglamentación de mecanismos y acciones a implementar.

La separación de facultades es fundamental y debe contar con una visión de seguridad reactiva, que no intervenga en el ámbito de la seguridad interna, a la luz del principio de protección de las personas.

Si la *legislación* debe establecer de manera clara los ámbitos de actuación de las instituciones encargadas del control externo, permitirá garantizar que cada organismo que intervenga lo hará en función de la especialización con la que cuente, rigiéndose por normas jurídicas claras, garantizando la inexistencia de instituciones encargadas de la seguridad del país que actúen al margen de la ley de la materia.

La *supervisión* debe entenderse como un mecanismo ejercido desde el Poder legislativo, siendo la capacidad del Congreso de la Unión para verificar y vigilar el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad mediante la utilización de diferentes mecanismos de control, ejerciéndose de manera simultánea la supervisión y la rendición de cuentas.

La *transparencia* permite la rendición de cuentas, factor esencial para todo funcionario público, siendo la forma en la cual la ciudadanía conoce de manera clara y oportuna las acciones emprendidas por el Estado en la materia, teniendo la obligación de informar en la medida en que sea posible hacerlo y no se afecte el resultado de sus actuaciones.

Requiere que existan mecanismos ágiles y efectivos para acceder a la información. En una sociedad democrática, el acceso a la información ha de ser la norma mientras que el secreto será por ende la excepción, en aquellas cuestiones de estricta necesidad por seguridad nacional, la actuación de los entes de las instituciones de seguridad ha de ser pública.



Para no incurrir en el exceso de secrecía, *se requiere de un marco jurídico que garantice el pleno ejercicio del acceso a información y que delimite con claridad y precisión los términos de la seguridad nacional.* mA su vez, deberá garantizar el período de desclasificación, la prohibición de archivos ilegales y la obligación de desclasificar toda información relativa a la comisión de ilícitos de cualquier naturaleza, por parte de las instituciones encargadas de la seguridad del país. En este ámbito, la ley debe ser sumamente precisa y restrictiva, considerando la solución judicial y dejar la posibilidad que, en última instancia, ha de privar el interés público en saber, como norma.

Por esta razón, el Congreso de la Unión debe ser el poder que provea de un adecuado equilibrio y el contrapeso necesario en el control político, administrativo y financiero efectivo de las instituciones de seguridad del país, por estar en condiciones de ejercer dichos controles y comprobar el cumplimiento de los mismos, protegiendo en todo momento la confidencialidad en los casos que expresamente señale la ley.

En cuanto al *control judicial*, las acciones ejercidas deben ser con miras a sancionar la violación de derechos y garantías individuales por parte de las instituciones encargadas de la seguridad del país; ello amerita que en el marco jurídico vigente se encuentren debidamente tipificados los delitos en que podrían incurrir los servidores públicos en la materia, así como las sanciones penales correspondientes.

Otro eje del control judicial consiste en la supervisión de los jueces de las actuaciones de los elementos que integran las instituciones de seguridad interior; en el orden de la investigación policial, como facultad de emplear medidas que vulneren en determinado momento la privacidad de las personas, pudiendo proceder sólo en la medida en que exista un adecuado control judicial sobre el personal que lleva a cabo estas actividades.

Los jueces, quienes deben ser los encargados de comprobar que los procedimientos utilizados por las instituciones de seguridad en materia de investigación se apeguen a los fines establecidos y en el marco jurídico aplicable, requiriéndose contar con la facultad de poder tener acceso en aras del debido proceso, a la información clasificada como de seguridad nacional, quedando establecidos los procedimientos para el debido manejo de la confidencialidad y la protección indispensable de las garantías del debido proceso.

Debe reconocerse que la *sociedad* juega un papel fundamental en el andamiaje de los controles mencionados, de tal forma que la misma debe estar preparada para entender la función de las instituciones encargadas de la seguridad del país.

A su vez, debe ponerse énfasis en el cuidado de la información manejada por los *medios de comunicación*, siendo por naturaleza este rubro el sector de fiscalización social más importante de las instituciones de seguridad, requiriéndose, por tanto, mecanismos de acceso a la información y de profesionales dedicados a *informar sólidamente formados en los principios propios de su actividad*. La experiencia ha dejado de manifiesto que las notas que pretenden generar escándalo y alerta ante la sociedad, resultan efectivas para evidenciar las deficiencias existentes en el andamiaje construido por las instituciones de seguridad y, por tanto, la necesidad de generar nuevos mecanismos.

Por lo que respecta a la *sociedad organizada*, como factores no gubernamentales que realizan funciones de monitoreo y observación de actividades desarrolladas por las autoridades de la materia, es posible mantener la fiscalización y la auditoría social, tan necesaria en la actualidad, desarrollándose los primeros pasos en materia de control ciudadano en materia de seguridad pública, tales como la iniciación y registro de denuncias y abusos cometidos por las instancias correspondientes, análisis y elaboración de estrategias e indicadores de desempeño, revisión de mecanismos de formación y capacitación, siendo estos sólo algunas de las acciones realizadas por la sociedad organizada.

Todo lo anterior debe constituir la visión general, sistémica y funcional que debe existir en materia de seguridad nacional. El ideal del sistema a construir en el proceso de consolidación democrática, un ideal que, si se entiende que se trata de un proceso, se asumirá que no es alcanzable en el corto plazo ni es posible sin esfuerzos constantes y sostenidos en su creación e implementación.

La resistencia al cambio no es más que un factor limitante en todo proceso de reforma. De allí que el *realizar cambios superficiales* pueda generar consecuencias fatales en el establecimiento de mecanismos sólidos de control y depuración de las instituciones encargadas de la seguridad del país.

México requiere del trabajo sustentado en una *planeación y proceso de cambios a corto, mediano y largo plazo*, por ejemplo, a corto plazo debe solucionarse la selección y los aspectos legislativos en la materia, en el mediano plazo el creación de mecanismos de formación y capacitación, así como de control legislativo, los cuales inevitablemente generaran resultados a largo plazo.

Las instituciones encargadas de la seguridad del país requieren de un proceso de reestructuración y replanteamiento de funciones que permita la construcción de políticas públicas que den paso a la existencia de correspondencia con el Estado de derecho, teniendo como principal desafío las construcción de mecanismos que deriven en la creación de controles necesarios para garantizar un adecuado sistema de pesos y contrapesos que regulen el actuar y la intervención de las instituciones encargadas de

la seguridad interior, no siendo en ningún momento contradictorio de los principios rectores de la protección y salvaguarda de los derechos humanos, siendo necesario el establecimiento de consensos que delimiten la realización de acciones a corto, mediano y largo plazo, así como la consolidación de la participación de la sociedad en la estructura institucional de la seguridad del país.

# Nociones de la Seguridad Nacional

*Luis Felipe Cangas*

Con el surgimiento del Estado moderno, la función original de éste es la de brindar protección y seguridad al individuo. Al dotarlo de la *summa potesta*, es decir, de la potestad de tutelar los derechos de los individuos, el Estado tiene su base de actuación en la ley.

El Estado moderno aparece cuando se han producido en Europa las siguientes causas: la Ilustración, la reforma protestante y la expansión geográfica y el descubrimiento de nuevos mundos.

Con estos elementos se constituye y estructura el Estado moderno; apartada la institución eclesiástica del Estado, emerge el poder político secularizado, delegado por el pueblo soberano. Su estructura orgánica, autoridad y derecho imperarán en los límites del territorio nacional. Los individuos que confluyen en el mismo espacio geográfico comparten características como el lenguaje y las costumbres, lo que da el sentido de pertenencia a una raza, con lo que aparecen los nacionales y el concepto de Nación.

La libertad y el poder son connotaciones de base jurídica, la ordenación social, la regulación de la sociedad, representan el orden para la libertad; la Nación establece libremente su condición política y provee su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo para esos fines disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y de sus propios medios de subsistencia.

Esa aspiración de protección y seguridad de los individuos son obligaciones de la institución histórica, política y jurídicamente organizada que denominados Estado. De ahí que sea el Estado la única entidad que se arroga le facultad del monopolio en el ejercicio de la fuerza para dar protección y seguridad a la Nación.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, las acciones y políticas que tienen como propósito preservar la Seguridad Nacional se rigen por los principios de legalidad, responsabilidad, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, así como a sus garantías individuales y sociales.

La legalidad determina el desarrollo de las acciones y políticas de seguridad nacional, conforme lo dispongan las leyes de la materia; toda vez que dicho principio dicta el ejercicio realizado bajo sus parámetros debe estar sometido a la voluntad del marco legal aplicable y su jurisdicción.

Cuando hablamos de la seguridad nacional, nos tenemos que referir a la seguridad del individuo, de la Nación y de las instituciones del Estado. Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

La Seguridad Nacional es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales. A través de la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia se proponen medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas al desarrollo o estabilidad de la Nación.<sup>1</sup>

El concepto de Seguridad Nacional se sustenta en la precepción de un objetivo o condición por alcanzar que corresponde al ámbito de responsabilidad del Estado: el mantener su integridad, preservar la estabilidad y asegurar su permanencia. Tiene

<sup>1</sup> [http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_SN\\_SP.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_SN_SP.htm). Consultado el 25 de abril 2010.

como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.

## ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad nacional ha estado presente –sin un desarrollo conceptual ni el rigor doctrinario– desde los orígenes de la Nación mexicana, consumada la Independencia.

Con los ingentes conflictos tantos internos como externos, la naciente Nación se debatía entre seguir el yugo colonial o liberar la fuerza criolla y construir un Estado-Nación. La Nación tiene un parto que la divide. Los virajes y constantes golpes de Estado azotaron al país hasta la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia. Ya habíamos pasado varias guerras como la invasión de los Estados Unidos y la guerra contra Francia. La inmensidad de los recursos perdidos pusieron en riesgo la permanencia y existencia de la Nación.

Como lo podemos apreciar, en los intentos expansionistas de los imperios, seguridad nacional es un concepto que encuentra sus raíces en la teoría de la Geopolítica del siglo XIX en Alemania e Inglaterra.<sup>2</sup>

Con la teoría de la Geopolítica, dicha idea dispuso que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico, y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, la cultura, la economía de los estados, su política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos.

A partir de aquí se asumió que la seguridad nacional de los países dependía fundamentalmente de la integridad territorial y de la defensa militar de la soberanía, y sufrió diversas influencias, principalmente del pensamiento militar francés y del español de la era franquista y, poco después, del pensamiento militar norteamericano, el cual se convirtió en padre de la doctrina moderna de la seguridad nacional.

Dicha doctrina fue fundada en los tiempos de la Guerra Fría y está basada en el principio de la polaridad Este-Oeste. Es aquí donde, sin duda, se originó la noción de actividades de inteligencia para erradicar el espionaje soviético que pretendía llegar al centro neurálgico de la actividad política, económica, militar y tecnológica estadounidense. Como tal, se implementó en muchos países de América Latina, entre ellos México.

La seguridad se refería a los aspectos bélico y territorial, derivado al dominio de unas naciones sobre otras, principalmente, por medio de movilizaciones militares. Empero, cuando los Estados consolidaron su autosuficiencia económica, el dominio comercial y financiero es la expresión de dominio.

---

<sup>2</sup> Víctor, Alarcón Olguín y Damián, Bermúdez, Ubléster, “Orden jurídico y seguridad nacional”. *Crítica jurídica* N° 9 Puebla, Universidad Autónoma de Puebla. 1988, pp. 83-95,

En los Estados Unidos esta doctrina ha cumplido dos funciones: internamente ha contribuido a una presidencia imperial y externamente se ha convertido en la armadura ideológica del imperio. Es la superestructura ideológica y práctica política que ha servido de sustento a gobiernos autoritarios y militares que, como razón de Estado, es utilizada con el argumento preventivo ante el posible aniquilamiento de las instituciones, eliminan o manipulan el orden jurídico existente para hacerlos afines con sus pretensiones de suprimir disidencias populares o transformaciones sociales.<sup>3</sup>

La fuerza de las circunstancias al final de la Gran Guerra comenzaba a delinear, para los Estados Unidos, un “perímetro de seguridad” muy superior al de sus simples fronteras. El espacio vital norteamericano sobrepasa sus fronteras, de acuerdo a la doctrina sobre seguridad esbozada por la *Homeland Security*.

El cambio de la doctrina de defensa por el de seguridad tuvo que ver en mucho con la construcción de concepto de “guerra preventiva”, posterior a los atentados del 11-S perpetrados en el propio territorio norteamericano. Ya no es una noción defensiva sino una política de seguridad en donde prevalecen la anticipación y prevención ante posibles amenazas al espacio vital, incrementado no la expansión territorial sino el poder nacional para velar por los intereses del imperio.

Esto trajo consigo una reforma sustantiva a los conceptos contenidos en el Acta Patriótica firmada posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió la reorganización de las Fuerzas Armadas y su estructura superior (Estado Mayor Conjunto y la Junta de Jefes de Estados Mayores); de igual forma, fortalecer los organismos encargados de la seguridad y principales proveedores de inteligencia, como el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

En el caso del Estado mexicano, en la época de la hegemonía política, el gobierno utilizó el término –seguridad nacional– como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza, hasta la pérdida de la mayoría en el Congreso de la Unión y la llegada al gobierno de la ciudad de México por un partido de oposición.

Como antecedente de los órganos de seguridad nacional encargados de la inteligencia en México, encontramos el Departamento Confidencial, instituido a finales de la década de los años veinte, que en la década siguiente se transforma en la Oficina de Información Política; posteriormente se crea Departamento de Investigación Política y Social.

En los setenta, la Dirección Federal de Seguridad sería la encargada de procesar la información relativa a las interferencias contra la seguridad de la Nación, órgano que fue utilizado para controlar la disidencia y vigilar las expresiones contrarias al régimen.

<sup>3</sup> Alarcón y Bermúdez, Op Cit. pág 93

En los inicios de la década de los ochenta, el General Félix Galván López, entonces secretario de la Defensa, definió la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las Fuerzas Armadas. Promueve en esa época la creación del Colegio de Guerra, conocido ahora como el Colegio de Defensa Nacional.

A finales de la década de los ochenta (1989) se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para separar las tareas de inteligencia de las tareas operativas de desactivación de riesgos y amenazas, y sistematizar la agenda en materia de seguridad nacional.

Los escenarios en la década de los noventa incidieron en la necesidad de profesionalizar e institucionalizar las tareas de inteligencia e información en función de la preservación del Estado, además de iniciar los esfuerzos de construcción de las instancias en materia de seguridad nacional con la creación del gabinete de seguridad nacional.

La agenda de seguridad nacional y las tareas de coordinación al interior del gabinete de seguridad nacional se iban ampliando, mientras que el marco jurídico con el que contaban las agencias de inteligencia y seguridad era insuficiente, con lo que se impuso la exigencia de contar con instrumentos jurídicos que le garantizaran al Estado mexicano cumplir con las tareas de inteligencia con el fin último de preservarlo.

En tal sentido, el Estado mexicano implementó diversos programas y acciones de gobierno a efecto de preservar esa libertad, paz y justicia social, y para mantener el equilibrio social, económico y político. Pero además, ha creado una serie de instituciones que, a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional.

En 2001, se creó la figura del Consejero presidencial de seguridad nacional, que dependía directamente del titular del Ejecutivo Federal y tenía funciones de asesoría y coordinación en esta materia. En 2003 dicha figura se suprime. Lo mismo ocurre con el Gabinete de seguridad nacional.

En 2005 se establece el Consejo de Seguridad Nacional con la promulgación de la primera ley del país en la materia. En ese mismo año se crearon tres instituciones fundamentales para el sistema de seguridad nacional, a saber: el Consejo de Seguridad Nacional, el Secretariado Técnico del Consejo y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.



## **BASES LEGALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI de su artículo 89, establece como responsabilidad del C. Presidente de la República, preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere a éste la propia Constitución en la fracción XXIX-M de su artículo 73.

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)**

### ***El PND 2007-2012, en el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad***

Nos refiere a los conceptos de Estado de derecho, Certeza jurídica, a la Información e inteligencia en el combate al crimen organizado promoviendo la Confianza en las instituciones públicas y fortaleciendo la Cultura de la legalidad con estricto respeto a los Derechos humanos.

Por lo que hace a la Seguridad nacional, establece lo relativo a la Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio, la Seguridad fronteriza y a la cooperación internacional

El propio PND establece que, en materia de seguridad nacional, el objetivo es: salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la Nación como objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.

De conformidad con el PND, nuestro país ha depositado en las instituciones militares la responsabilidad de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la Nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.

## **PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012**

El Programa para la Seguridad Nacional es un instrumento programático que articula los propósitos que establece el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de orientar las políticas, estrategias y acciones del Sistema de Seguridad Nacional en torno a los siguientes objetivos:

- Preservar la soberanía, independencia e integridad de la Nación
- Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas y el Estado de derecho

- Mantener la unidad de la Federación
- Proporcionar seguridad y salvaguardar la adecuada operación de las instalaciones e infraestructura estratégica
- Defender los intereses nacionales de otros sujetos de derecho internacional
- Desactivar inercias que ponen en riesgo el desarrollo económico, social y político para la preservación de la democracia

## LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

La Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005 establece que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia. Señala que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive se definirán temas de Seguridad Nacional. Dispone que el Consejo de Seguridad Nacional conozca del Programa para la Seguridad Nacional y se desprende que lo hará a partir de la propuesta de contenido que haga la Secretaría Técnica del propio Consejo.

La Ley confiere de manera expresa al Gobierno Federal la facultad para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado mexicano, a través del trabajo coordinado que llevan a cabo las instancias de Seguridad Nacional, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que para esta materia defina el Titular del Ejecutivo Federal, contando con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

La Ley establece cuáles son las amenazas a la Seguridad Nacional, definidas en los siguientes actos:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contra-inteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Al representar un antagonismo para las aspiraciones e intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, las amenazas son objeto de observancia y valoración en los distintos campos del poder por los órganos del Estado mexicano. Este ordenamiento legal considera las acciones que dichos órganos del Estado pueden implementar cuando la interferencia del antagonismo es considerada amenaza a la Seguridad Nacional.

Para tal efecto, la Ley autoriza que, ante solicitud del Poder Judicial Federal, se intervenga comunicaciones privadas para recopilar información de inteligencia que posibilite hacer frente a la amenaza, mediante un procedimiento y limitando el periodo de vigencia de las intervenciones. Como medida excepcional, la Ley incluye la información anónima. La Ley impone la obligación para que las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas proporcionen a la autoridad federal competentes, de forma expedita, la cooperación e información que soliciten al investigar amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional.

El espíritu del legislador conlleva potenciar la capacidad del Estado mexicano de concretar el fin último: preservar la Seguridad Nacional por medio de actos que permitan detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de estos antagonismos que pudieran implicar peligro grave para el Estado mexicano.

De acuerdo a la misma Ley, el Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia, que encabeza el Titular del Ejecutivo Federal. El Consejo está integrado además, por los titulares de las siguientes instancias: Secretaría de Gobernación (quien funge como Secretario Ejecutivo), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República y el CISEN.

Dentro de los asuntos que el Consejo conoce, la Ley establece los siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el CISEN preste auxilio y colaboración en materia de seguridad pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la administración pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional;
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

La Ley indica que el Poder Legislativo Federal integrará una Comisión Bicameral con tres senadores y tres diputados para ejercer control y evaluación sobre las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional.

Las atribuciones de la Comisión son las siguientes:

- Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- Conocer de los reportes de actividades que envíe el Director General del CISEN al Secretario Ejecutivo;
- Conocer del informe general de las actividades del Consejo de Seguridad Nacional, que le remita la Secretaría Técnica del mismo.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley, el Consejo contará con un Secretario Técnico nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, que dependerá directamente de él, contará con un presupuesto y equipo profesional propio y podrá solicitar información necesaria a las dependencias federales que requiera explícitamente el Consejo.

Las atribuciones del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, serían:

- Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos del Consejo;
- Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- Proponer el contenido del presente Programa;
- Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas.

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

Con de las reformas de diversos ordenamientos legales se tipificaron delitos contra la seguridad interior y exterior. El espíritu del legislador concluyó en las discusiones sobre este ordenamiento que al referirse a la paz y tranquilidad social se hacía plana referencia sin distinción de lo interior o exterior, al incluir la seguridad de la nación.

En un solo Título se hace referencia a los delitos que atentan contra la seguridad de la Nación:

- Traición a la Patria;
- Espionaje;
- Sedición;
- Motín;
- Rebelión;
- Terrorismo;
- Sabotaje;
- Conspiración.

## LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

En esta ley, se le da instrumentos al Estado mexicano para combatir las nuevas amenazas a la seguridad nacional. Con la tipificación de delitos cometidos por la delincuencia organizada, para la preservación de la legalidad, la convivencia social, el desarrollo y desde luego la seguridad de la nación.

La ley prevé delitos tales como:

- Terrorismo;
- Contra la salud;
- Falsificación o alteración de moneda;
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- Acopio y tráfico de armas;
- Tráfico de indocumentados;
- Tráfico de órganos;
- Asalto;
- Secuestro;
- Robo de vehículos.

## REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

El 29 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, mismo que tiene por objeto establecer las políticas, normas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

Establece que uno de los elementos que guiará la ejecución de la política al seno del Consejo de Seguridad Nacional es el Programa para la Seguridad Nacional.

El propio Reglamento establece que la propuesta de Programa para la Seguridad Nacional, que formule la Secretaría Técnica al Consejo de Seguridad Nacional, contendrá las bases para una atención integral a partir de los procesos de Decisión Política Fundamental, Integración de Inteligencia Estratégica, Promoción de Políticas Públicas, Planeación y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad, y Protección.

Finalmente, el marco jurídico de la Seguridad Nacional de México se encuentra en también en los tratados internacionales firmados y ratificados por el gobierno mexicano. En esta materia, nuestro país forma parte de distintos instrumentos jurídicos internacionales que dan sustento a la cooperación bilateral y multilateral para hacer frente a amenazas y riesgos transnacionales, los cuales inciden directamente sobre la Seguridad Nacional de los Estados y atañen claramente a la paz y seguridad internacionales.

## DEFINICIONES DE SEGURIDAD NACIONAL

Cuando hablamos de “seguridad”, desde su acepción latina de *securitas*, nos referimos a una certeza, es una percepción de vivir sin peligro, ausencia de daño o existencia de riesgo. Se vive seguro cuando no hay temor; por otro lado, hablamos de seguridad cuando se satisfacen las carencias, de ahí que se supone un conjunto de medidas o acciones para protegerse, se está cubierto ante circunstancias adversas; así, podemos referirnos a seguridad social, alimentaria, energética, pública y por supuesto a seguridad nacional.

En el caso de la seguridad nacional, es un concepto funcional que se aplica de manera limitada al Estado, entre cuyas funciones básicas están las de proveer el orden civil, el bienestar colectivo y la defensa externa. El objeto de la seguridad es la Nación.

Además, la seguridad nacional mexicana no es un concepto económico, administrativo o comercial sino que, más bien, es un concepto eminentemente político. De acuerdo con varios especialistas, en México aún no existe un concepto definido de seguridad nacional; sin embargo, los temas que integran agenda están orientados a reforzar el sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía.

Cabe señalar que no existe una concepción universal de seguridad nacional, debiendo entenderse que su conformación responde a una multiplicidad de factores internos, externos y condiciones en cada país, como son su origen y evolución, aspectos de teoría del Estado, política exterior, el poder nacional, la simbiosis entre la nación y Estado, además del equilibrio entre desarrollo y seguridad nacional.

Sin embargo, hay bastantes definiciones o intentos de definiciones. Así, encontramos la del General Gerardo Vega, quien dice que seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.<sup>4</sup>

El concepto de seguridad nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y estabilidad en la relación Estados Unidos-Unión Soviética. Sólo que, en una época posterior a la guerra fría –concretamente, la nuestra–, una definición estrictamente militar de la seguridad nacional parece bastante anacrónica.

<sup>4</sup> Gerardo, Vega García, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*, Tom I, Bibliografía del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2002.

Para algunos autores y pensadores, el término de seguridad nacional encarna la noción de guerra y defensa, se ha enfocado al aspecto bélico.

Sin embargo, en la definición propuesta por la ONU, esta expresión se vincula al concepto de nación: "...situación en la que un Estado se considera a resguardo contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso".<sup>5</sup>

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, "la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".<sup>6</sup>

Existe la referencia a la seguridad nacional entendida como "condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de un Poder Nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de sus objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas externas e internas, con pleno respeto de una normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de la Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico institucional y cultural. La seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común".<sup>7</sup>

Por otra lado, encontramos la definición que el Colegio de Defensa Nacional en México ha desarrollado como parte de la doctrina que propone para el estudio de la seguridad nacional, en donde asevera que se entiende como: "condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro del marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos".<sup>8</sup>

La definición que legalmente está vigente en nuestro país es la que refiere el artículo 3 de la ley de seguridad nacional, en donde indica que son:

"Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, que conlleven:

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

<sup>5</sup> Definición que refiere en la tesis del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica titulada "El Mercosur y el rol de las fuerzas armadas ante las nuevas amenazas", Fernando Alcides Franzia Hernández, en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington, EEUU, 27 noviembre de 2008.

<sup>6</sup> Alfonso Littuma Arizaga. *Doctrina de seguridad nacional*. Caracas, Venezuela. 1967, p. 41.

<sup>7</sup> Glosario del *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, agosto de 1997.

<sup>8</sup> Definición contenida en el *Glosario de Términos en materia de seguridad nacional*.



- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”.

La seguridad nacional es, en este sentido, la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Dichas perturbaciones, en sus variaciones temporales, han modificado la noción de la seguridad nacional que residía en principios de defensa ante amenazas militares en el ámbito externo. En la coyuntura presente refiere a la garantía desarrollo y bienestar colectivo; en paralelo, la previsión ante nuevas amenazas asimétricas o difusas a la seguridad nacional tanto en el orden transnacional como en el orden interno.

La seguridad nacional es un concepto en permanente movimiento, un concepto amplio que abarca todas las actividades del Estado, considerada como una condición para garantizar el desarrollo nacional en un marco de derecho institucional, con la definición del concepto de seguridad nacional, la Nación y su organización estatal constituyen las nociones de aspiraciones, intereses y objetivos nacionales.

La seguridad nacional involucra diversos campos del poder para promover el desarrollo nacional incrementando el poder nacional. Con lo que garantiza la permanencia del Estado promoviendo y manteniendo la vigencia y cumplimiento de los objetivos nacionales.

Con ella se garantizan las condiciones para alcanzar los objetivos nacionales, con el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo nacional.

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

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

Es la seguridad nacional un concepto valorativo que incluye un ideal positivo que se aspira a defender; además, una vinculación con el paradigma del Estado-Nación y la existencia del mismo.

Por otra parte, el concepto de seguridad nacional refiere a la articulación del poder económico, político, social y militar –poder nacional–; con su carencia, el Estado incrementa las vulnerabilidades y disminuye las ventajas de enfrentarlas.

La seguridad nacional tutela a las aspiraciones de la Nación y a los intereses del Estado. De acuerdo con el esquema doctrinario que da base a la concepción de la seguridad nacional, se refiere a una condición, una situación, un nivel de certeza, una permanencia, una posibilidad o una política. Se materializa a través de la aplicación de todos los elementos del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias y acciones. Establecida en un momento histórico, una necesidad específica y un lugar determinado. Su ámbito de acción es el Estado-Nación con las aspiraciones, los intereses y objetivos nacionales del mismo. Definitivamente, el beneficio de este instrumento es preservar el bienestar colectivo, mantener la integridad y dar protección al Estado y la Nación.

En este sentido, sin tener la intención de definir la seguridad nacional. Podemos afirmar que la seguridad nacional tiene una dualidad conceptual. Primero, es un objetivo que se expresa en una aspiración de toda Nación. Segundo, es un instrumento del Estado, al implementar políticas públicas permanentes con base en un sistema de planeación para el desarrollo nacional.

La seguridad nacional encarna el complejo funcional de toda administración pública. Dado que se configura en políticas que promueven el desarrollo, la defensa exterior y la seguridad interior.

## BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN OLGUÍN VÍCTOR Y BERMÚDEZ, UBLÉSTER, DAMIÁN, “Orden jurídico y seguridad nacional”. *Crítica jurídica* N° 9 Puebla, Universidad Autónoma de Puebla. 1988.

COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL, *Glosario de Términos en materia de seguridad nacional*, SEDENA, México.

FRANZIA HERNÁNDEZ, FERNANDO ALCIDES, “El Mercosur y el rol de las fuerzas armadas ante las nuevas amenazas”, Tesis del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica, en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington, EEUU, 27 noviembre de 2008.

*Glosario del Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile, agosto de 1997.

LITTUMA ARIZAGA, ALFONSO, *Doctrina de seguridad nacional*. Caracas, Venezuela. 1967.

VEGA GARCÍA, GERARDO, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método, Tomo I*, Bibliografía del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2002.

[http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_SN\\_SP.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_SN_SP.htm). Consultado el 25 de abril 2010.

# La Seguridad Nacional

Estrategia integral de los Poderes  
de la Unión y los tres niveles  
de gobierno

*Gerardo Rodríguez Sánchez Lara &  
Andrea Navarro Richaud*

## RESUMEN

La preservación de la seguridad nacional es una responsabilidad que comparten Gobierno Federal, Congreso y Poder Judicial de la Federación, así como las autoridades locales a nivel estatal y municipal. Se piensa erróneamente que la seguridad nacional es un asunto de competencia exclusiva del Presidente de la República. Las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional de México no respetan fronteras entre estados o municipios. En un país federal, republicano y democrático como México, la fórmula en materia de seguridad nacional es muy sencilla: 1) cooperación y diálogo republicano entre los Poderes de la Unión y 2) coordinación entre los tres niveles de gobierno.

“...la debilidad institucional es, quizá, el principal problema que debemos resolver en materia de seguridad y de justicia. No podemos renovar y fortalecer nuestras instituciones sin un compromiso común, en el que participemos todos quienes representamos a los Poderes Federales y a los estatales”.

*Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de México.<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

La cultura democrática, republicana y federalista de la seguridad nacional en México es bastante reciente. Se puede afirmar con certeza que la transición democrática sí trajo al debate político nacional el tema de los controles de las agencias de seguridad, la mayor colaboración con las otras ramas del gobierno –legislativo y judicial– así como una renovada coordinación con las entidades federativas.

Por más de 70 años no fueron necesarios controles democráticos a los aparatos de seguridad del Estado mexicano porque estaban al servicio del régimen político en turno. Por un lado, el Congreso y la Suprema Corte pasaban a un segundo término ante el poder y omnipresencia del Ejecutivo Federal. Por otro lado, tampoco era necesaria una colaboración enmarcada en el respeto de la soberanía de los estados y municipios. El Presidente de la República fungía además como el jefe máximo del partido en el gobierno. Por lo tanto, las decisiones de gobierno se tomaban de manera vertical, entre ellas las referentes con seguridad, inteligencia y defensa nacionales.

En 2001 entró en vigor la Ley de Transparencia, que regula la clasificación de documentos por cuestión de “seguridad nacional”; en 2003, se reformó la Constitución para dar entrada a la legislación en la materia y, hasta 2005, entró en vigor la Ley de Se-

---

<sup>1</sup> Palabras de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante el evento *Diálogo por la Seguridad. Hacia una Política de Estado*, ciudad de México, 11 de agosto de 2010.

guridad Nacional que da marco normativo a la principal agencia civil de inteligencia del Estado mexicano: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). La Ley de 2005 creó, además, mecanismos de coordinación al interior del poder Ejecutivo a través del Consejo de Seguridad Nacional, su Secretariado Técnico y el sistema de seguridad nacional; establece el modo en que participan de manera responsable el Poder Judicial y el Congreso de la Unión, y da entrada a la cooperación en materia de seguridad nacional entre el gobierno federal y las 32 entidades federativas por medio de la firma de convenios de colaboración con la Secretaría de Gobernación.

A seis años de haber entrado en vigor la Ley de Seguridad Nacional, quedan importantes desafíos por resolver. El primer reto es afinar la coordinación de las instancias de seguridad nacional al interior del gobierno federal. El segundo reto es mejorar el diálogo republicano entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El tercer reto es profundizar la cooperación entre el gobierno federal, las 32 entidades y los municipios. Finalmente, falta socializar la agenda de seguridad nacional con otros actores clave en el desarrollo del país, por ejemplo: los medios de comunicación, las organizaciones sociales, la academia y el empresariado. El objetivo de este ensayo es analizar los retos dos y tres, así como puntualizar aspectos críticos de estas relaciones.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se definen el marco teórico y origen de las instituciones de seguridad nacional. El segundo analiza la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El tercer segmento estudia la relación entre el Poder Ejecutivo y Judicial. El cuarto examina la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas. El argumento central es que la preservación de la seguridad nacional no depende exclusivamente del Ejecutivo federal, sino que recae en la cooperación, diálogo y coordinación de los tres poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y es responsabilidad de los tres ámbitos gubernamentales (municipal, estatal y federal).

## I. MARCO TEÓRICO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL

En un país democrático y republicano como México, donde las facultades y responsabilidades se encuentran compartidas entre los poderes federales, resulta fundamental entender que sin la cooperación estrecha entre ellos no habrá una verdadera política de Estado en materia de seguridad nacional. Para comprender la manera en que se relacionan el gobierno, el Congreso y el Poder Judicial en México, es indispensable conocer cómo se originan y evolucionan las instituciones de seguridad e inteligencia en un país republicano.

### ***Origen y evolución de las instituciones de seguridad nacional***

La construcción del sistema de seguridad nacional en México tiene como referente histórico al de Estados Unidos. Por lo anterior, será muy útil analizar la manera en que se crearon y evolucionaron las agencias en aquel país. En este sentido, la teoría del origen y evolución de las agencias de seguridad, propuesta por Amy Zegart, es muy clara, ya que postula que el Poder Ejecutivo tendrá la preeminencia y, además, opacará al resto de los actores que quieren participar en el proceso de construcción y evolución de las agencias de seguridad nacional de un país. Las premisas de Amy Zegart son las siguientes:

*Premisa 1:* El Ejecutivo maneja la creación de las instituciones de seguridad nacional. El Congreso juega un papel secundario en el mejor de los casos.

*Premisa 2:* En temas de seguridad nacional, los servidores públicos tienen mucho que ganar o perder al crear una nueva institución y pelearán por preservar sus propios intereses.

*Premisa 3:* La evolución de las instituciones de seguridad nacional, así como su creación, es manejada por fuerzas dentro del Ejecutivo –por el presidente, por la misma institución, y por sus opositores y seguidores en otras oficinas de gobierno–.

*Premisa 4:* Las instituciones de seguridad nacional están expuestas esporádicamente a una supervisión fallida por parte del Congreso. Los legisladores no tienen ni los incentivos ni las capacidades para mantener una constante supervisión sobre las actividades de las agencias de seguridad.<sup>2</sup>

En el caso del Poder Judicial, se tienen pocos incentivos para participar de manera activa en materia de seguridad nacional. Se limitará a actuar sólo cuando tenga responsabilidades perfectamente limitadas por la constitución o por leyes generales (autorizaciones judiciales de intervención a la privacidad de las personas, interpretación constitucional de facultades o protección de garantías individuales, autorización para desclasificación de documentos). Son extremadamente excepcionales las intervenciones de las Cortes Nacionales o Supremas de Justicia.

Por último, los grupos de interés provenientes de la sociedad civil son relativamente débiles en comparación con otros temas de interés público. Por un lado, a partir de la estrategia frontal del gobierno en contra del narcotráfico y sus distintas manifestaciones, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con los derechos humanos son quienes están ejerciendo una mayor presión en temas relacionados con la seguridad nacional y las fuerzas armadas. Por otro lado, la naturaleza confidencial de los asuntos de seguridad nacional provoca una asimetría de información entre

<sup>2</sup> Amy Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, California, Stanford University Press, 1999, 336pp.

los agentes gubernamentales y los demás actores que quieren incidir en estos temas, como son los legisladores, medios de comunicación, sociedad civil y academia.

### **Cuadro 1. Relación entre poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en materia de seguridad nacional**

Resumen de responsabilidades de los Poderes en materia de Seguridad Nacional	
Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior</li> <li>• Planeación y ejecución de las políticas de seguridad nacional, defensa nacional y política exterior</li> <li>• Nombrar y remover libremente a los secretarios y funcionarios en materia de seguridad nacional</li> <li>• Elaboración de los proyectos de presupuestos de seguridad, inteligencia y defensa</li> <li>• Coordinar las políticas de seguridad nacional con los niveles locales de gobierno (estados y municipios).</li> </ul>
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de legislación en materia de seguridad nacional y ratificación de tratados internacionales</li> <li>• Aprobación de los presupuestos en materia de seguridad y defensa</li> <li>• Control parlamentario de las instituciones civiles y militares de seguridad</li> <li>• Supervisión al respeto de las libertades civiles por parte de las instituciones de seguridad</li> <li>• Autorizar la salida de tropas al exterior (operaciones de paz de la ONU, ejercicios militares, etc.)</li> <li>• Ratificar a los oficiales militares superiores de las Fuerzas Armadas y Embajadores.</li> </ul>
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar y supervisar las acciones de intervención a la privacidad de las personas (intervenciones de telecomunicaciones, acciones encubiertas y estados de excepción)</li> <li>• Interpretación de la constitucionalidad de acciones y legislación en materia de seguridad nacional</li> <li>• Revisar la clasificación de documentos que haga el gobierno por cuestiones de "seguridad nacional" (En México esta potestad máxima la tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, que es un órgano autónomo)</li> <li>• Determinar posibles violaciones a los derechos humanos en casos de declaración de estados de excepción.</li> </ul>



A continuación se presentarán las relaciones republicanas que existen entre las tres ramas del gobierno, entre los ámbitos locales y federales, así como sus implicaciones en materia de seguridad nacional. Puesto que el Poder Ejecutivo Federal es el actor responsable más importante en este ámbito, las relaciones que se presentan girarán en torno a él.

## II. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En un contexto democrático, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de seguridad nacional es bastante reciente en México. La ausencia de un marco normativo que rigiera las actividades en materia de seguridad nacional y la necesidad de definir las responsabilidades legítimas de la principal central de inteligencia civil de nuestro país fueron los principales motores para que el Congreso de la Unión aprobara la primera ley de seguridad nacional en 2004.

### ***El proceso político-legislativo de la Ley de Seguridad Nacional de 2004***

El proceso que dio origen al nuevo marco legal de la seguridad e inteligencia civil nacional tuvo dos dinámicas. La primera dinámica fue de confrontación entre las instituciones de seguridad. La segunda dinámica fue de tipo política entre los partidos representados en el Poder Legislativo.

De acuerdo con Amy Zegart, el origen y evolución de las agencias de seguridad nacional tiene sus raíces en el propio Poder Ejecutivo, mientras que los legisladores desempeñan un papel generalmente secundario en este proceso. En el caso de México esto no fue la excepción. El Gobierno federal, a través del CISEN, fue quien impulsó la ley de seguridad nacional a través de un proceso que inició con la reforma de los artículos 73 y 89 de la Constitución. Estas reformas otorgaron la facultad de legislar en materia de seguridad nacional al Congreso y establecieron la obligación del Presidente de la República para preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.

La reforma constitucional dio la entrada perfecta para que se legislara en materia de seguridad nacional en México por primera vez. En este sentido, la Secretaría de Gobernación propuso a los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Jackson —entonces presidente de la mesa directiva del Senado— y a Antonio García Torres, la propuesta de ley de seguridad nacional que fue desarrollando el CISEN desde el año 2000. Esta estrategia de presentar, a través de un partido de oposición, una ley fundamental para el Estado mexicano funcionó bien en

el Senado de la República, pero causó fuertes molestias al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), partido en el gobierno.

De manera paralela, un grupo de especialistas en materia de seguridad nacional (GESNA) formado por investigadores de las principales instituciones académicas del país y por integrantes de organizaciones de la sociedad civil, criticó fuertemente el contenido de la minuta de ley que aprobó el Senado de la República.<sup>3</sup> El GESNA señaló de manera particular los siguientes aspectos: errores conceptuales de la ley, el retroceso en materia de transparencia sobre la desclasificación de información, la urgencia de crear un Consejo de Seguridad Nacional en lugar de la propuesta de creación de un gabinete, la falta de claridad para establecer una comunidad de inteligencia, la “securitización”<sup>4</sup> y rigidez de algunas amenazas establecidas en el artículo 5, la necesidad que el control parlamentario fuera bicameral y la urgencia de crear la figura legal del consejero de seguridad nacional.

Durante la LIX Legislatura (2003-06), las fracciones políticas se opusieron a aprobar de manera inmediata, tipo “fast track” y sin discusión de fondo, como sucedió en el Senado de la República, la minuta de la ley de seguridad nacional en el segundo semestre de 2004. Las razones que impidieron la aprobación expedita fueron: la creación del GESNA, la molestia de algunos diputados del PAN por la forma de operación política de SEGOB-CISEN, la crítica a la iniciativa por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IFAI) y el interés de los medios de comunicación.<sup>5</sup>

Al mismo tiempo en que el GESNA y diputados interesados en el tema lograron detener la aprobación inmediata en las Comisiones de Gobernación y en la de Justicia y Derechos Humanos, otras secretarías de Estado manifestaron su inconformidad por haber sido relegadas de la discusión de fondo al interior del Gobierno federal de una iniciativa de ley que tendría un impacto directo sobre las relaciones de poder al interior del sistema de seguridad nacional de México. La molestia principal venía directamente por las nuevas atribuciones que se le daban al CISEN para fungir como jefe rector del Gabinete de Seguridad Nacional.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> El GESNA estuvo integrado por Sigrid Arzt Colunga (quien posteriormente fuera nombrada por el presidente Felipe Calderón como Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional), Jorge Chabat (CIDE), Raúl Benítez Manaut (UNAM y actualmente presidente del CASEDE), Mario Arroyo Juárez (Seguridad Humana A.C.), Leonardo Curzio Gutiérrez (UNAM), Mónica Serrano y María Celia Toro (El Colegio de México), José Luis Piñeyro (UAM), Raúl Fraga Juárez (periodista), Guadalupe González Chávez (U. Anáhuac), Melba Púa Olavarrieta (SRE), Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (ITAM) y Yuri Serbolov (La Carpeta Púrpura).

<sup>4</sup> Por securitización se entiende la politización de la seguridad. Al respecto véase Barry Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1998, p. 23.

<sup>5</sup> Para ahondar en el debate de 2004 y la participación del GESNA, se recomienda el libro de Abelardo Rodríguez Sumuano, *La Urgente Seguridad Democrática*, Taurus, México, 2008, capítulos VII y VIII.

<sup>6</sup> Si se analiza y comparan los artículos de la Ley de Seguridad Nacional, quedaba en evidencia el interés del CISEN por fungir como Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional. Por ejemplo, el Secretariado Técnico es el responsable de presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional, sin embargo, quien está facultado para entregar los lineamientos generales de ambos documentos es el CISEN.

A pesar de que los diputados y los integrantes del GESNA recibieron comentarios adversos a la iniciativa por parte de funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional, el espíritu de una ley que permitiera ordenar las actividades de seguridad nacional del Estado mexicano y que la central de inteligencia civil tuviera un marco legal para realizar sus legítimas acciones, eran razones suficientes para que la correlación de fuerzas en el sistema de seguridad nacional se balanceara en favor de las autoridades civiles. Por lo anterior, el GESNA, junto con los diputados líderes del tema y el CISEN, debatieron reformas mínimas indispensables para que pudiera ser aprobado el dictamen de la minuta por las comisiones dictaminadoras y posteriormente por el pleno de la Cámara de Diputados.<sup>7</sup> Entre las modificaciones más importantes que se hicieron a la minuta proveniente del Senado destacan:

1. *Consejo de Seguridad Nacional*. Se elevó el rango por ley de Gabinete a Consejo de Seguridad Nacional.
2. *Secretariado Técnico del Consejo*. Se fortaleció esta figura para que de facto fungiera como el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente de la República. Es un nombramiento presidencial, no puede recaer en ningún integrante del Consejo, tiene presupuesto y equipo profesional propio. Además puede solicitar información necesaria a las dependencias federales que requiera explícitamente el Consejo.
3. *Comisión Bicameral de Seguridad Nacional*. Para que el Senado no tuviera la facultad exclusiva de control y supervisión en materia de seguridad nacional e inteligencia, se reformó la ley para que se incluyera a tres diputados en la Comisión.
4. *Clasificación de documentos de Seguridad Nacional*. Se derogó el artículo que ampliaba la clasificación a 30 años y se respeta la clasificación de 12 años.
5. *Definición de seguridad nacional*. Se eliminó la definición del proyecto del CISEN y se mantuvo la definición de la Ley de Transparencia.
6. *Destrucción de información*. Se eliminó esta palabra del Artículo 13, con lo cual el Consejo no estará facultado para tener esta atribución.
7. *Derogación de leyes concurrentes*. Se eliminó este transitorio que pedía derogar todas aquellas leyes o parte de las mismas que se opusieran a ésta, como la Ley de Transparencia.
8. *Infraestructura estratégica*. Se definió como una amenaza el atentar contra instalaciones estratégicas. Se estableció como una obligación del Secretario Técnico la elaboración del Inventario de la infraestructura estratégica del país.

---

<sup>7</sup> Destacó ampliamente la participación de los entonces diputados Adriana González Carrillo, Rodrigo Iván Cortés Jiménez y Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN); Rebeca Godínez y Bravo, Sami David David (PRI) y Eliana García Laguna y Pablo Gómez Álvarez (PRD).

9. *Secretario de Comunicaciones y Transportes*. Se incluyó al Secretario de Comunicaciones y Transportes como integrante permanente del Consejo.

## DESARROLLO ACTUAL DE LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Los problemas estructurales del control parlamentario, explicados en el apartado teórico, coinciden con el caso de México. Destacan el escaso conocimiento técnico de los legisladores en la materia; la falta de institucionalización de la Comisión que se ve reflejada en la falta de espacio físico, recursos y personal propio; el poco margen de maniobra y experiencia legislativa del equipo técnico; la poca incidencia en materia presupuestal de la Comisión y el nulo ejercicio de las facultades de control parlamentario que establecen la Ley de Seguridad Nacional.

Se debe reconocer que a partir de la LX Legislatura (2006-2009), la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional desempeñó una participación mucho más activa. En los distintos informes se testifican las reuniones de trabajo que sostuvieron los legisladores con la entonces Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Sigrid Arzt, y con el Director General de CISEN, Guillermo Valdés. Igualmente, en estos reportes se comprueba la “insistencia” de la Comisión con respecto a la “necesidad” que el Consejo de Seguridad nacional envíe lo antes posible la Agenda Nacional de Riesgos.<sup>8</sup> También se destacan los primeros pasos de estructuración institucional por medio de la aprobación de las “Reglas de Operación para el Funcionamiento de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional”, que establecen el marco mínimo de funcionamiento, organización, reserva y resguardo de la información.<sup>9</sup>

A los problemas estructurales de la Comisión Bicameral deben sumarse otras variables propias del Poder Ejecutivo. En primer lugar destaca la asimetría que existe entre el gobierno y el Congreso. La superioridad en términos de capacidad humana y técnica del CISEN es muy clara frente a la falta de experiencia, información y conocimiento de los legisladores y sus asesores. En segundo lugar, salta a la luz el desinterés del Consejo de Seguridad Nacional para compartir y entregar con oportunidad, como lo marca la ley,

<sup>8</sup> Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (LXI Legislatura), “Informe de la visita de trabajo al congreso de Estados Unidos de América, Washington, DC”. 2 al 4 de marzo de 2010 (fecha de consulta: 12 de julio de 2010), disponible en <[http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-03-18-1/assets/documentos/informe\\_wpdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-03-18-1/assets/documentos/informe_wpdf)>. Senador Jorge Mendoza Garza, Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (LXI Legislatura), “Informe de actividades marzo 2009-marzo 2010”, (fecha de consulta: 12 de julio de 2010), disponible en <[http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-03-23-1/assets/documentos/informe\\_BicamaralSN.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-03-23-1/assets/documentos/informe_BicamaralSN.pdf)>. Senador Felipe González González, “Informe de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional”, 15 de octubre de 2007 (fecha de consulta: 12 de julio de 2010), disponible en <<http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?ver=info&idc=58>>.

<sup>9</sup> En este periodo la Comisión estuvo conformada por los senadores Felipe González González (PAN), René Arce Islas (PRD) y Jorge Mendoza Garza (PRI) y los diputados Cristián Castaño Contreras (PAN), Higinio Chávez García (PRD) y Roberto Badillo Martínez (PRI).

la Agenda Nacional de Riesgos al Congreso. Por último, se percibe la desconfianza permanente que existe entre las agencias de seguridad nacional para compartir información de carácter reservado con los legisladores, debido al temor de que sea filtrada de manera irresponsable a la opinión pública.<sup>10</sup>

Recientemente, el diálogo entre el Gobierno federal y el Congreso ha retomado nuevos caminos gracias a que algunos temas han subido de nuevo a la agenda legislativa. El primero de ellos es la reforma a la Ley de Seguridad Nacional en la que se busca definir con mayor claridad las amenazas a la seguridad interior y la forma en que participan las fuerzas armadas en este contexto. En segundo lugar, el CISEN busca clarificar los conceptos de seguridad nacional a su propia cosmovisión y pretende afianzar su liderazgo en materia de planeación y formulación de políticas en el seno del Consejo de Seguridad Nacional. Finalmente, se abre de nuevo el debate de la modernización de las fuerzas armadas en torno a temas particulares como la eliminación del fuero militar, la creación de la figura del ombudsman del Ejército, la cooperación militar con Estados Unidos y la participación de México en operaciones de paz de la ONU.

### ***Control Presupuestal***

En el sistema parlamentario mexicano, las comisiones legislativas no tienen facultad de aprobar los presupuestos del ramo en que se especializan. Esta facultad recae exclusivamente en la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Por lo anterior, las comisiones de Seguridad Nacional, Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y Seguridad Pública, en el mejor de los casos, tratan de incidir en el armado de los presupuestos de las secretarías de Estado por medio del liderazgo colectivo o individual de sus miembros en la Comisión de Presupuesto y de sus líderes parlamentarios.

Como argumenta Zegart, los problemas de información y la materia tan especializada de seguridad nacional provocan que los legisladores tengan muy poca injerencia en la aprobación de los presupuestos que ejercen las instituciones de seguridad nacional. En este sentido, el control parlamentario de las comisiones se ve fuertemente disminuido en favor de las instituciones de seguridad nacional.

Las agencias de gobierno negocian primero con la Secretaría de Hacienda el presupuesto que se envía al Congreso y después con la Secretaría de Gobernación, dan seguimiento a los debates parlamentarios en torno a la aprobación del mismo. Aunque Gobernación tiene el monopolio de negociar el presupuesto a nombre de

<sup>10</sup> A lo largo de la administración del Presidente Felipe Calderón, la Comisión Bicameral ha abordado otros temas de interés y que competen al Gobierno federal, entre los que destacan: el caso del chino Zhenli Ye Gong acusado de tráfico de precursores químicos y lavado de dinero; los atentados del EPR en contra de instalaciones de Petróleos Mexicanos y la supuesta desaparición de dos de sus integrantes; la estrategia del Gobierno federal en contra de la inseguridad en diversas entidades federativas y la Iniciativa Mérida.

todo el Gobierno federal, existen secretarios de Estado intentan evadir este intento de disciplina gubernamental y buscan incidir en favor de sus presupuestos directamente con los partidos y legisladores. Las instituciones de seguridad, sobre todo las secretarías de Defensa Nacional y Marina, suelen ser extremadamente institucionales y no buscan incidir en los debates parlamentarios, a menos que conozcan una afectación importante en sus finanzas o facultades.

El CISEN cuenta con una ventaja estructural frente al resto de las instituciones de seguridad. Esta agencia de inteligencia se encuentra adscrita sectorialmente a Gobernación, quien en todo momento vela por la defensa del presupuesto de uno de sus brazos de poder más importantes.

Existen otros tres controles institucionales al presupuesto que ejercen las dependencias de seguridad nacional. El primero es el que despliega la Auditoría Superior de la Federación, órgano de control presupuestal externo del Congreso de la Unión. El segundo es el que realiza la Secretaría de la Función Pública al autorizar el número de plazas de las instituciones. El tercero, y no menos importante, es el que ejerce la propia Secretaría de Hacienda. Este último es extremadamente importante cuando se requiere la autorización de partidas extraordinarias para hacer frente a situaciones de emergencia que se convierten en amenazas a la seguridad nacional.

### ***Control Parlamentario de la Seguridad Nacional en México***

En términos generales, el Congreso tiene las facultades constitucionales de aprobar los presupuestos referentes a seguridad pública, seguridad y defensa nacionales. Asimismo, el Congreso tiene la responsabilidad de presentar iniciativas de ley, establecer los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes y crear reglamentos para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.<sup>11</sup>

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en lo que se refiere a la seguridad nacional, recae fundamentalmente en el trabajo de la Comisión Bicameral. De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, cualquier política y acción relacionadas con la seguridad nacional están sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo.

La Comisión Bicameral está integrada por tres senadores y tres diputados. La presidencia se alterna entre un senador y luego un diputado. Esta Comisión tiene seis atribuciones esenciales, entre ellas: solicitar informes concretos al CISEN cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades; conocer

---

<sup>11</sup> El 22 de abril de 2010 se modificó en Comisiones de Senado la Ley de Seguridad Nacional. El dictamen consistió principalmente en agregar el término “amenazas” a la ya existente *Agenda Nacional de Riesgos*. Asimismo se permite al presidente aprobar el envío del Ejército a las entidades que consideren que existe una afectación a la seguridad interior; esto es, a petición de ayuntamientos, entidades federativas y legislaturas locales.

el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto; estar advertido del informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior; conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo; conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del CISEN; estar informado de los Acuerdos de Cooperación que establezca el CISEN y las acciones que realicen en cumplimiento de esos acuerdos; requerir al CISEN y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución, y enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada.

Dentro del sistema de seguridad nacional existe el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el Ejecutivo, que lo preside, y titulares de diversas dependencias.<sup>12</sup> Este Consejo cuenta con un Secretario Técnico, nombrado por el Presidente y que depende directamente de él, cuyo presupuesto es asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que no es integrante del Consejo.

El Secretario Técnico del Consejo es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que él tiene la función de entregar a la Comisión Bicameral la documentación e informes mencionados anteriormente. Además, debe solicitar información necesaria a las dependencias federales sobre seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo. Con respecto al informe general que se debe entregar a la Comisión Bicameral sobre las actividades del semestre inmediato anterior, la Comisión tiene la facultad de citar al Secretario Técnico para que explique el contenido de dicho informe.

En todo caso, la Comisión Bicameral no puede tener acceso a información que revele datos que sean susceptibles de comprometer el éxito de investigaciones de seguridad nacional en curso. Por ello, la información que le sea proporcionada por las instancias de seguridad nacional se referirá únicamente a asuntos concluidos o que no contengan información reservada por razones de seguridad nacional.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República y CISEN.

<sup>13</sup> Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Régimen Jurídico de la Seguridad Nacional", *Secretaría de Gobernación*, versión en disco compacto, México, marzo 2010. El artículo 51 de la ley establece que es susceptible de reserva la información relacionada con normas, procedimientos, fuentes, especificaciones técnicas tecnología y equipos útiles para la generación de inteligencia, y aquella que pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad nacional.

### III. RELACIÓN ENTRE PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL

Mientras que la experiencia internacional marca una ruta muy clara de cómo es la participación de los parlamentos en materia de seguridad nacional, la literatura es muy escasa en torno a la participación de los poderes judiciales en esta materia. Sin embargo, los debates en países occidentales se han centrado principalmente en torno a quién debe ser la autoridad responsable de la clasificación de documentos por cuestión de “seguridad nacional”, los poderes para la declaración de guerra y despliegue de fuerzas armadas fuera de las fronteras nacionales y, por último, el debate referente a los estados de excepción, la protección de los derechos humanos y la privacidad de las personas.

#### *Clasificación de la Información*

Tradicionalmente ha existido un conflicto en cuanto a quién debe decidir qué información debe ser clasificada y cuál debe ser publicada.<sup>14</sup> Por su parte, la rama Ejecutiva insiste normalmente en que es ella la que debe tener la última decisión. En teoría, la separación de poderes presupone que las ramas legislativa y judicial también deben tener algún tipo de poder para asegurar que el Ejecutivo produzca la información necesaria. En todo caso, la interpretación de la ley y del esquema de división de poderes queda en manos del Poder Judicial, para poder asegurar el sistema de “pesos y contrapesos”.<sup>15</sup>

En una tesis aislada de abril de 2000, la Suprema Corte interpretó que el derecho a la información, consagrado en el artículo 6º de la Constitución, no es absoluto, sino que, como toda garantía, “se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad”. En el caso de México, la Suprema Corte tiene una participación marginal dado que existe el IFAI, el cual es la instancia legal suprema en la materia. Actualmente el IFAI está defendiendo fuertemente esta facultad que le otorga la ley y está en contra de que el Gobierno federal acuda a instancias judiciales para dirimir las controversias entre esta institución, los ciudadanos y las autoridades responsables de proveer información.

<sup>14</sup> Para un debate contemporáneo sobre el control, acceso y desclasificación de documentos por parte del Congreso de Estados Unidos en materia de seguridad nacional véase Kate Martin, “Congressional Access to Classified National Security Information” (Center for American Progress/Center for National Security Studies/Open The Government Organization, 2007), 1-4. Disponible en <[http://www.openthegovernment.org/documents/congressional\\_paper.pdf](http://www.openthegovernment.org/documents/congressional_paper.pdf)>.

<sup>15</sup> Harvard Law Review Association, “Developments in the Law: The National Security Interest and Civil Liberties”, en *Harvard Law Review* 85, núm. 6 (abril 1972): 1218-19. Fecha de consulta: 11 de junio de 2010. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1340060>>.



### ***Declaratorias de estado de emergencia / estados de excepción***

La declaración de un estado de emergencia puede resultar también controversial en cuanto a las medidas adoptadas y si éstas violan de alguna manera las libertades individuales de los ciudadanos. Por lo anterior, las Cortes Supremas de Justicia en los países pueden asumir la responsabilidad de revisar si verdaderamente existe una emergencia, y de manera más importante, si las medidas tomadas fueron necesarias para restaurar el orden. Así, el mejor parámetro que se puede adoptar es uno estricto de necesidad, que requeriría asegurar que no había medidas alternativas para manejar la emergencia como las adoptadas, de manera que se cuide siempre que sean lo menos restrictivas sobre las libertades individuales.<sup>16</sup>

En un estado de emergencia es difícil que la Corte determine a tiempo si las libertades individuales están siendo violadas. Por lo mismo, se propone que la Corte reexamine las acciones tomadas después de la emergencia y otorgue los remedios correspondientes. Esta acción serviría para mitigar los daños del pasado y evitar abusos en el futuro.<sup>17</sup>

### ***Intervención a la privacidad de las personas***

El vínculo más importante entre los poderes Ejecutivo y Judicial con respecto a la seguridad nacional se encuentra en la obligación que tiene el CISEN de solicitar autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de seguridad nacional. Por intervención de comunicaciones se entiende la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, por parte de una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio. La solicitud sólo puede proceder cuando se cumplan los supuestos del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que se refieren a las amenazas a la Seguridad Nacional.

Al emitir su resolución, el juez que autoriza la medida solicitada debe precisar los datos de identificación del expediente en que se actúa, el tipo de actividad que autoriza, el lapso durante el cual se permite la medida y la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención.<sup>18</sup> Posteriormente, el Poder Judicial de la Federación debe determinar los juzgados que deben atender las solicitudes presentadas para intervenir comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional y el juez puede requerir informes periódicos con respecto a la ejecución de la autorización. La información que se obtenga de las actividades autorizadas sólo puede ser conocida por el Director General del CISEN, las personas que

---

<sup>16</sup> Ibid., 1296-97.

<sup>17</sup> Ibid., 1302.

<sup>18</sup> Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero 2005.

designe el Consejo y los jueces federales competentes. Existen casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento anteriormente explicado pueda comprometer el éxito de una investigación y se pueda consumir una amenaza a la Seguridad Nacional; el juez, dada la urgencia, puede autorizar inmediatamente la medida que considere necesaria.

En 2008, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal acordó crear Juzgados Federales Penales Especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones. La principal responsabilidad de los mismos es ocuparse de conocer las medidas cautelares que requieran la investigación de los delitos, así como la prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas a la seguridad nacional. El Ministerio Público de la Federación y el CISEN podrán solicitar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a la ley que corresponda,<sup>19</sup> el cateo, arraigo o intervención de comunicaciones al Juez Federal Penal Especializado en turno.

La minuta del Senado de la República, enviada a la Cámara de Diputados en abril de 2010, reformó diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional. Esta reforma contempla un cambio al artículo 75 para que “en caso de que la autoridad... estime necesarias medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación hará el requerimiento al Ministerio Público”, quien presentará esta solicitud al Poder Judicial de la Federación. El juez federal tendrá que resolver la solicitud en un plazo que no exceda las 12 horas después de su presentación.

### ***Criterios judiciales relacionados con la seguridad nacional***

La Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito han establecido distintas jurisprudencias y tesis aisladas en materia de seguridad nacional. Destacan algunos temas como la suspensión de garantías, el delito de disolución social, conspiración y asociación delictuosa, telecomunicaciones, el estatus público de los militares, derecho a la información, la constitucionalidad de la participación de las fuerzas armadas en el auxilio de las autoridades civiles, seguridad pública y respeto a las garantías individuales, participación de los secretarios de Defensa y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, delincuencia organizada y transparencia y acceso a la información pública gubernamental, entre otros.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley de Seguridad Nacional (Según el artículo 6º del Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones del 4 de diciembre de 2008).

<sup>20</sup> Castellanos Hernández, *Agenda Normativa en Materia de Seguridad Nacional en México, op. cit.*

## IV. RELACIÓN ENTRE GOBIERNO FEDERAL Y ENTIDADES FEDERATIVAS

¿Por qué debe haber coordinación estrecha entre autoridades federales y locales en materia de seguridad nacional? La respuesta a esta pregunta es muy sencilla, las amenazas a la seguridad nacional no respetan límites territoriales, responsabilidades entre órdenes de gobierno o facultades legales entre instituciones. Al contrario, se sirven de las pugnas políticas entre los diferentes partidos políticos, en los diferentes órdenes de gobierno para acrecentar su fuerza mediante la máxima política “divide y vencerás”. En México conviven autoridades de gobierno de distinta extracción política a nivel federal, estatal y municipal. Por ello se requiere que la coordinación en materia de seguridad se rijan por el principio de respeto a las autoridades locales de gobierno. Esto no debe implicar que la jurisdicción local se convierta en un paraíso para las organizaciones del crimen organizado que tienen la capacidad de cooptar o amedrentar a las mismas. Igualmente, se deben multiplicar, de mejor manera, la capacidad de reacción, el despliegue de fuerzas y la protección a la población e infraestructuras estratégicas.

### ***1. Respeto a las autoridades de gobierno local (competencias territoriales y legales)***

La transición a la democracia en México trajo consigo el despertar federalista de los estados y municipios, una vez que el control centralizado de la Presidencia de la República se empezó a diluir. Los gobernadores y alcaldes reclamaron el poder que antes se les había limitado *de facto* por la Presidencia de la República. Lamentablemente, esa exigencia de poder y de facultades constitucionales por parte de las autoridades locales no ha sido correspondida con aceptar y ejercer las responsabilidades que en materia de seguridad les atañen. Esto ha provocado una esquizofrenia entre autoridades federales y locales que pasa por la mutua desconfianza y la cooperación necesaria. Por un lado, existe mutua desconfianza porque las instituciones del Gobierno federal conocen la corrupción y falta de profesionalismo de las autoridades de seguridad locales. Por otro lado, la cooperación se vuelve necesaria porque las capacidades del gobierno de la República no son suficientes para afrontar la amenaza de la delincuencia organizada. De manera que se deben respetar las competencias territoriales y apostar por una prevención local de las amenazas.

La desconfianza que existe hacia las autoridades locales de seguridad alimenta el debate en torno a la creación de una policía única a nivel federal. Esta propuesta difícilmente puede ser aceptada por los gobernadores. La tercera vía será avanzar

hacia esquemas de policías estatales mucho más profesionales, que puedan prevenir y manejar con mayor capacidad las amenazas a la seguridad pública en las distintas regiones del país.

## ***2. Capacidad de reacción y despliegue de fuerza***

La capacidad de reacción y despliegue de fuerza de las autoridades federales no es suficiente para afrontar la “multidimensionalidad” de las amenazas a la seguridad nacional. Resulta imposible pensar que las fuerzas armadas y la policía federal puedan sostener a lo largo del país personal suficiente para contener el avance de la delincuencia organizada, vigilar y controlar las fronteras, y asistir a la población en caso de desastres naturales y pandemias. No existen recursos suficientes ni capacidad humana para ello.

Por lo anterior, es fundamental que las fuerzas de seguridad locales tengan el adiestramiento y capacidades necesarias para afrontar de primera mano las amenazas a la seguridad nacional. Esta es la única salida que tiene el país para que el Ejército y la Armada regresen a sus cuarteles.

## ***3. Protección de la población frente a amenazas no tradicionales***

La primera línea de contención de las amenazas no tradicionales a la seguridad nacional son las autoridades locales. Los municipios y los estados tienen la infraestructura básica necesaria para atender en una primera fase la emergencia de seguridad nacional. A nivel estatal y municipal son fundamentales los equipos de protección civil, policías y bomberos, así como la infraestructura local de caminos, hospitales, escuelas y espacios públicos.

Otro factor estratégico de la colaboración de las autoridades locales para hacer frente a las amenazas de la seguridad nacional es el conocimiento de las características territoriales, naturales y sociales del lugar. Obviamente, cuando un pequeño municipio afronta una amenaza que rebasa su ámbito de acción, requerirá forzosamente del auxilio de autoridades superiores de gobierno. Sin embargo, ellos tendrán que ser responsables de las primeras acciones de atención de la población afectada, protección y resguardo de la infraestructura estratégica.

## ***4. Protección de infraestructura estratégica (públicas y privadas, nacionales y extranjeras)***

En el ámbito de su competencia, estados y municipios tienen a su cargo los programas de protección civil que son los primeros protocolos de reacción en caso de que se presente una amenaza. Asimismo, en todas las entidades federativas existen

instalaciones estratégicas para la Nación que pueden ser de carácter público o privado. Los aeropuertos, puertos marítimos, caminos, carreteras, puentes nacionales y transnacionales, puestos fronterizos, presas, instalaciones e infraestructura energética, estaciones de telecomunicaciones, empresas multinacionales, bases militares y de policía federal, cárceles, instalaciones migratorias, centros turísticos, entre otros son lugares que comparten jurisdicciones políticas y que deben ser resguardados de manera coordinada entre autoridades locales y federales.

Actualmente, la infraestructura estratégica de la nación no es necesariamente de carácter público y nacional. Existen muchas propiedades privadas y extranjeras que requieren una atención de seguridad nacional por el impacto que tendría sobre la población. Las empresas mexicanas tienen instalaciones estratégicas susceptibles de ser atacadas o afectadas por desastres de carácter antropogénico o naturales. Adicionalmente, los inversionistas extranjeros, empresas multinacionales, turistas y sedes diplomáticas siempre han sido considerados como objetivo de ataques de grupos subnacionales altamente ideologizados a lo largo del mundo. Cualquier afectación importante sobre este tipo de instalaciones o infraestructura estratégica tendrá impactos considerables sobre la economía local y en algunos casos nacionales.

### ***Legislación mexicana en materia de cooperación con gobiernos locales***

Según la Ley de Seguridad Nacional, se debe establecer una cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas para garantizar la seguridad nacional. Esta cooperación se centra principalmente en: 1) aportar cualquier información del orden local a la Red Nacional de Información; 2) colaborar con las autoridades federales previstas en la ley, para lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas; 3) celebrar convenios de colaboración generales y específicos y que deriven de la Ley de Seguridad Nacional, y 4) promover la participación de los municipios en las mismas políticas, acciones y programas.

Además, la ley establece que los gobiernos de las entidades federativas no están facultados para “causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares”. En otras palabras, tienen prohibido contar con estaciones de espionaje e intervención de telecomunicaciones. Asimismo, cuando se investigan amenazas inminentes y concretas a la seguridad nacional, los organismos autónomos y las instituciones de seguridad de los estados deben proporcionar la cooperación e información que las autoridades correspondientes soliciten.

Sobre los convenios de colaboración generales y específicos que la misma ley menciona, todos los estados de la República actualmente cuentan con convenios de colaboración con la Secretaría de Gobernación. Los convenios de colaboración

establecen claramente que los gobierno estatales deben participar de manera efectiva en el apoyo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las autoridades federales realicen para investigar las siguientes amenazas a la seguridad nacional: a) actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; b) actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano; c) actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; d) actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; e) actos propensos a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; f) actos en contra de la seguridad de la aviación; g) actos que atenten en contra del personal diplomático; h) todo acto probable de consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; i) actos ilícitos en contra de la navegación marítima; j) todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; k) actos proclives a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y l) actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Igualmente, los convenios de colaboración crean un mecanismo de coordinación denominado “Grupo de Contacto”, que está conformado por funcionarios que designan los gobiernos federal y estatal. Los Grupos de Contacto cuentan con un Secretariado Técnico bipartita. Esta figura recae en el titular de la estación del CISEN, en la entidad y en el funcionario que designe para tal efecto el gobierno estatal.

**Cuadro 2: Actores clave involucrados por ámbito de gobierno**

Ejecutivo	Legislativo	Judicial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN)</li> <li>• Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</li> <li>• Consejo Nacional de Seguridad Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencias de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República</li> <li>• Comisiones: Bicameral de Seguridad Nacional, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Gobernación, Seguridad Pública, Justicia y Derechos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> <li>• Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones.</li> </ul>

**Cuadro 3: Actores Clave Involucrados por Nivel de Gobierno**

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN)</li> <li>• Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</li> <li>• Consejo Nacional de Seguridad Pública</li> <li>• Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</li> <li>• Titulares de las Estaciones del CISEN en las entidades</li> <li>• Delegados federales de SEGOB, SSPF, PGR, Aduanas, SCT, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina del Gobernador</li> <li>• Secretaría General de Gobierno</li> <li>• Secretarías estatales de seguridad pública (a través de los C4)</li> <li>• Procuradurías estatales de justicia</li> <li>• Protección civil estatal</li> <li>• Secretarías de obras públicas</li> <li>• Grupos de Contacto en materia de Seguridad Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente municipal</li> <li>• Direcciones de seguridad pública y tránsito</li> <li>• Direcciones de protección civil y bomberos.</li> </ul>

### **Conclusiones**

La evidente superioridad y protagonismo que tiene el Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional opacará siempre la corresponsabilidad que tienen también el Congreso, el Poder Judicial y las autoridades locales de gobierno. Sin embargo, un desdén o desprecio a la legítima actuación que deben tener estos tres

actores no sólo es contraproducente sino que pone en riesgo a la propia seguridad de la nación. Por ello, en este trabajo se enfatizó la importancia que tienen el Congreso, el Poder Judicial y las entidades federativas en la construcción de una política de Estado en materia de seguridad nacional.

El Congreso es un actor fundamental en materia legislativa, presupuestaria y de control parlamentario de las instituciones de seguridad. El diálogo y el mejor entendimiento de las amenazas, dificultades y necesidades de las agencias civiles y militares de seguridad nacional harán que estos temas puedan ser mejor abordados por los legisladores que tienen en sus manos la autorización de los presupuestos y la facultad permanente de reformar legalmente a estos organismos. La Ley de Seguridad Nacional facilita y esclarece los medios de cooperación y supervisión de los órganos del Sistema de Seguridad Nacional. Esto sin duda fortalece la democratización de este cuerpo. Asimismo, el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional será un elemento crucial en la comunicación y armonización de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El involucramiento permanente del Poder Judicial reducirá el margen de discrecionalidad de las agencias civiles y militares, ya que fungirá como contrapeso sobre temas como la libertad de información, desclasificación de documentos, así como las intervenciones de comunicaciones privadas. En este sentido, los Juzgados Federales Especializados en cateos, arraigos e intervenciones serán actores clave para la eficacia, transparencia y justicia de las funciones de distintas agencias de seguridad. De esta manera se garantiza que no se abuse del poder, se protejan los derechos fundamentales y se realice una labor eficaz en la procuración de la seguridad nacional.

Asimismo, resulta urgente promover una cultura federalista de la seguridad nacional también con los niveles locales de gobierno. En la medida que las autoridades estatales y municipales estén mejor capacitadas y sensibilizadas en esta materia, los riesgos y amenazas a la seguridad de la nación podrán ser mejor prevenidos y mejor manejados. De esta manera, las fuerzas armadas dejarán de ser excesivamente explotadas en sus misiones, recursos humanos y financieros y, sobre todo, podrán regresar a sus funciones tradicionales. Por tal motivo, será indispensable reforzar los convenios de colaboración y el Grupo de Contacto, cuyo objetivo será coordinar de manera eficaz las estrategias de prevención, información y acción.

En resumen, una mejor cooperación y diálogo republicano entre los Poderes de la Unión y una mejor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno siempre impactarán de manera positiva en la protección de la Nación mexicana. Esto cambiará en el largo plazo la visión “estatocéntrica” que se tiene de la seguridad nacional y se privilegiará una visión mucho más humana de las acciones del gobierno en favor de la protección de la persona.



# Desigualdad social y desarrollo democrático

*Andrés Ponce de León Rosas<sup>1</sup>*

Un análisis de Seguridad Nacional

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Esteban Ponce de León Rosas, hermano y amigo, por sus valiosas aportaciones.

## I. INTRODUCCIÓN

Superada la *oscuridad* primigenia, donde los hombres estuvieron “atados a la noria de la supervivencia”, surgieron las civilizaciones de la mano del lenguaje, y la historia del hombre transitó “de la caverna al rascacielos, del garrote a las armas de destrucción masiva, y de la vida tautológica de la tribu a la era de la globalización”.<sup>1</sup> En ese tránsito, la agenda de riesgos y amenazas a la seguridad y estabilidad de las comunidades humanas, pueblos o naciones,<sup>2</sup> cambió radicalmente. A medida que las sociedades se sofisticaron, las amenazas y riesgos que atentan contra ellas lo hicieron también: hoy tenemos un catálogo de peligros para la seguridad de las sociedades que trasciende los antagonismos históricos y la tradicional concepción militarista, y que se amplía en una agenda integral que contempla desde el terrorismo transnacional en la era digital, hasta realidades históricamente vinculadas al desarrollo económico y social. Más allá de esta ampliación temática, las interpretaciones estatocéntricas de la seguridad se han volcado, en un esfuerzo humanista, a las “concepciones antropocéntricas, en donde el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el gobierno o el territorio y el espectro de protección se amplía hacia las personas”,<sup>3</sup> en el marco de un panorama general que reconoce los diferentes ámbitos de la vida humana.

El título que se ha seleccionado para esta compilación de ensayos nos presenta dos hechos de manera clara: 1) que el objeto de estudio de cada texto en particular, y del libro en general es algún rasgo concreto de la seguridad Nacional en México;

<sup>1</sup> Esta idea, entrecomillada a dos tiempos, fue tomada del discurso que pronunció Mario Vargas Llosa, con motivo de la aceptación del Premio Nobel de Literatura 2010, el pasado 7 de diciembre en Estocolmo, Suecia.

<sup>2</sup> Se distingue entre Pueblo y Nación como reconocimiento a la distinción primaria que hace Castillo Peraza de este par conceptual, según la cual Pueblo es una comunidad humana de recuerdos y Nación una comunidad humana de esperanzas y proyectos compartidos.

<sup>3</sup> Gerardo Rodríguez, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina”, Revista *Bien Común* Núm. 152, 2007.

2) que cada discusión alrededor de esos rasgos se abordará con el ánimo de construir una agenda analítica de prospectiva, que se sustente en una aproximación a los retos del futuro mexicano. Con este espíritu, los esfuerzos de este ensayo están orientados al entendimiento de las implicaciones que tiene el nivel de desarrollo social en la seguridad de un país. Para ello, haremos un recuento del proceso secular que ha observado la pobreza, la desigualdad social y el desarrollo humano en México y el mundo, centrando el análisis de las posibles implicaciones en dos elementos fundamentales de una agenda de seguridad: 1) en el crimen, y específicamente el crimen violento, como variable definitoria de una programa de seguridad pública; 2) en el desarrollo democrático, como requisito *sine qua non* de un paquete sustentable<sup>4</sup> de condiciones para la gobernabilidad.

Hasta aquí se han presentado las metas que le fincamos a esta investigación; lo mejor es que ahora se detallen los mecanismos diseñados para conseguirlos:

- 1) La estructura del texto se ha edificado sobre cinco ejes temáticos: primero se presenta un apartado de desarrollo conceptual, que facilitará el análisis posterior; segundo, en Desarrollo social: un diagnóstico comparado presento un ejercicio empírico de contraste, que busca poner en perspectiva histórica y regional, al nivel de desarrollo social de nuestro país. Tercero y cuarto, se revisan las posibles implicaciones que tienen los rezagos sociales en el Crimen y en el desarrollo de la Democracia. Quinto, se presentan las Conclusiones.
- 2) Para allanar este camino se diseñó un apoyo gráfico consistente en diagramas y mapas, que en el transcurso de las secciones irán construyendo la argumentación.

De aquí en adelante, la tarea será probar cómo es que las desigualdades sociales, las inequidades económicas y de ingreso, atentan contra los principios básicos de la armonía social, y en ese sentido ponen en riesgo la seguridad de un Estado/Nación.

## II. DESARROLLO CONCEPTUAL

A pesar de las transformaciones temático-interpretativas que han sufrido los diferentes conceptos de Seguridad, no se ha logrado un consenso general que permita su estudio en el contexto de la discusión racional, entre otras cosas por la presencia de “connotaciones políticas e ideológicas que se han sedimentando en ellos”<sup>5</sup> y como producto del propio desarrollo histórico del mundo, que durante el siglo XX y los albores del XXI ha presenciado el fin de la guerra fría, la consolidación de los valores democráticos, la relativización del concepto de soberanía y las crisis del nuevo terrorismo transnacional.

---

<sup>4</sup> Conforme vayan avanzando las páginas de este texto, podrá darse cuenta del significado que daremos al concepto de sustentabilidad democrática.

<sup>5</sup> Leonardo Curzio, “La Seguridad Nacional en México”, en *Inteligencia y Seguridad Nacional*, ESISEN, 2009.

No es difícil encontrar, al abrir un libro relativamente reciente que se concentre en temas de seguridad, una discusión introductoria o formal sobre el propio concepto de Seguridad nacional. No podemos ignorar ese debate conceptual vigente, y en tanto que este ensayo desarrolla su análisis con el propósito de reflexionar en ese ámbito del conocimiento humano, brindaremos al lector, en una exposición breve, algunas definiciones que iluminen el trabajo de las siguientes secciones.

Desde el punto de vista de la propia legislación mexicana, por Seguridad nacional se “entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.<sup>6</sup>

Se sugiere, antes de seguir por este camino de clarificación conceptual, poner especial atención en el sexto apartado del listado anterior. Se ha dicho repetidamente que el mundo, y los hitos que lo han redefinido, han ampliado su agenda de seguridad, reconociendo el impacto que tienen en la seguridad de las naciones, las realidades sociopolíticas; además, hemos sostenido que el objetivo de este documento es analizar los vínculos que tiene una realidad social como la desigualdad en sus diferentes acepciones económicas, con la agenda de seguridad en dos de sus ejes: crimen (seguridad pública) y democracia (governabilidad). Dicho esto, la definición de Seguridad nacional y el apartado VI de sus condiciones para la existencia un Estado íntegro, estable y viable, contenidos en la legislación mexicana, proveen en conjunto la motivación y justificación de este documento.

---

<sup>6</sup> Ley de Seguridad Nacional.

Desde el punto de vista tradicional, los Objetivos Nacionales Permanentes de Seguridad Nacional (ONPSN), como son en su dimensión práctica: irrenunciables e imprescindibles propósitos para la existencia de un Estado, se dividen en tres grandes grupos:

- Vitales. De los que en última instancia depende la supervivencia de la Nación.
- De Organización del Estado. “Que garantizan la existencia y cabal funcionamiento de una república democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y el imperio de la ley”.<sup>7</sup>
- Sociales. Que reconocen los derechos ciudadanos amparados en la Constitución.

Establecida la tipografía de objetivos nacionales, sigue la definición jerárquica de éstos. Según Sarkesian, recogido en L. Curzio (2007), cada país debe conciliar la instrumentación de sus estrategias de seguridad, con una categorización de sus intereses nacionales que reconozca desde el extremo de sus Intereses Vitales, hasta los Intereses Serios que reclaman su acción, pasando por la categoría de los Intereses Críticos.

A través de este par de definiciones y categorizaciones (Objetivos Nacionales Permanente y su jerarquización), se precisan las diferencias “entre la agenda de seguridad estratégica (que engloba los temas que le dan viabilidad al país en el largo plazo) y la agenda táctico-operativa (que atiende las amenazas del aquí y el ahora)”.<sup>8</sup> Conviene hacer una distinción primaria entre conceptos que suelen usarse de manera equivalente, para ello lo mejor es, como lo hicimos antes, acudir a la propia ley:

1. “Amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley,<sup>9</sup> cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”.<sup>10</sup>

Entre las amenazas que se han detectado para México se encuentran principalmente la delincuencia organizada, el narcotráfico, diferentes grupos armados, terrorismo y vulnerabilidades fronterizas.

2. “Riesgo a la Seguridad Nacional es aquel antagonismo a la Seguridad nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas,

<sup>7</sup> Leonardo Curzio, “La Seguridad Nacional en México”, en *Inteligencia y Seguridad Nacional*, ESISEN, 2009.

<sup>8</sup> Curzio, Leonardo (2007).

<sup>9</sup> Se refiere a la Ley de Seguridad Nacional.

<sup>10</sup> Programa Nacional de Seguridad Nacional 2009-2010.

sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional”.<sup>11</sup>

Derivado de esta definición es que surgen para el análisis de Seguridad, realidades que históricamente han sido evaluadas y analizadas en otros ámbitos, como los conflictos políticos y sociales, la pérdida de cohesión social, las dinámicas migratorias, las pandemias y epidemias, el deterioro medioambiental y, sobre todo, los desequilibrios en el desarrollo nacional, materia comúnmente asociada al análisis de la política económica.

Ya en la distinción entre riesgos y amenazas vamos encontrando los instrumentos conceptuales para lo que queremos procesar en esta investigación: entender a la desigualdad social, en el marco de una brevísima revisión de la pobreza como factor subyacente, como un riesgo para la Seguridad nacional, en tanto que las inequidades sociales, cuando son graves e históricas, impiden el desarrollo y adopción de los valores democráticos, elementos indispensables del modelo óptimo de organización social, y se relacionan, según los datos que aportaremos en las secciones siguientes, con los niveles de criminalidad en una sociedad, con las graves implicaciones que ello tiene en materia de Seguridad pública.

Diferentes autores han reconocido el proceso evolutivo del debate sobre la Seguridad nacional, en el contexto de la nueva realidad mundial. El proceso de formulación de las agendas de Seguridad nacional inició un proceso vertiginoso de renovación con el fin de la guerra fría, que se intensificó después del 11 de septiembre de 2001 por las implicaciones que los hechos ocurridos ese día, sobre todo en la bahía de Manhattan, tuvieron para el orden mundial. Estas transformaciones en el diseño de las agendas de seguridad en los países, iniciaron propiamente dicho el debate sobre el aparato de conceptos que servía y sirve a esos propósitos, apareciendo incluso, nuevos conceptos de seguridad, y nuevos acompañamientos como el de Seguridad humana, que en su entendimiento procura el bienestar de los países menos desarrollados como mecanismo para fomentar la seguridad de los países industrializados.<sup>12</sup>

Concretamente en México, el reconocimiento de esa integralidad del conjunto de amenazas y riesgos a la seguridad se dio especialmente a través de la propia evolución que observó el diseño e implementación de cada Plan Nacional de Desarrollo (PND). Estrictamente hablando, el PND de Ernesto Zedillo fue el primero en incorporar algunos factores político-económicos y de desarrollo social a la planeación de

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Véase Salazar A. (2007), página 42.

seguridad; pero es hasta Vicente Fox que el Programa Nacional de Desarrollo vincula formalmente el programa de desarrollo social y de buen gobierno con la agenda de seguridad.<sup>13,14</sup>

### III. DESARROLLO SOCIAL: UN DIAGNÓSTICO COMPARADO

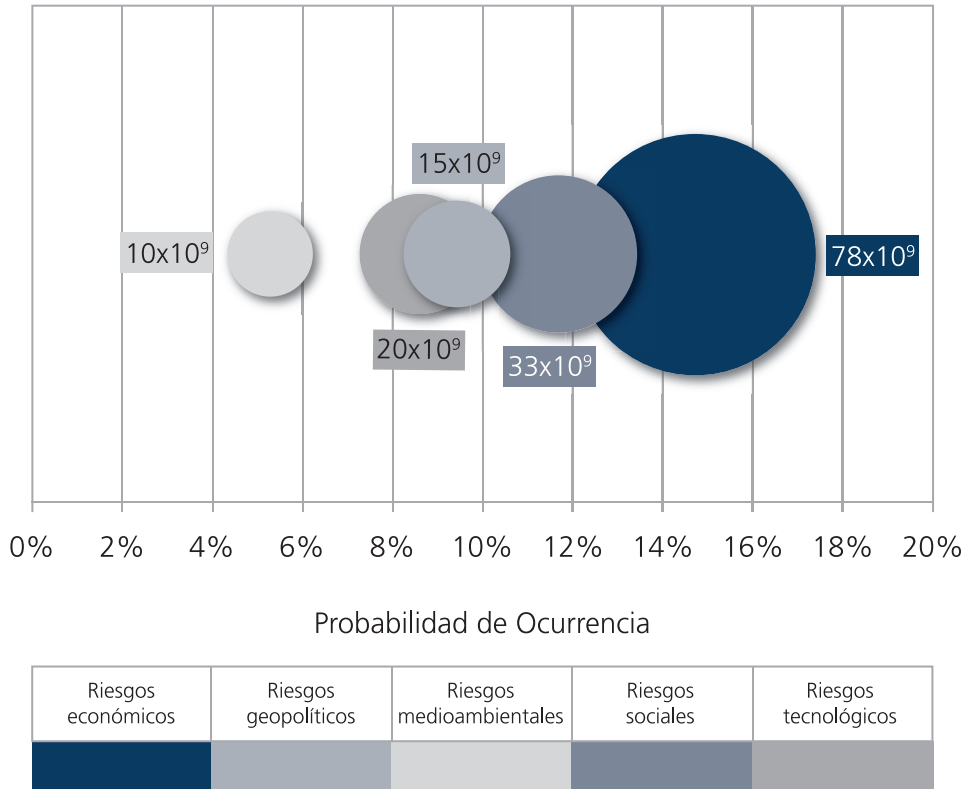
He creído conveniente iniciar el camino hacia nuestros objetivos con la presentación de dos elementos gráficos. Las gráficas 1 y 2 comparten la fuente de los datos que reportan en su danza de círculos y esferas; me refiero al Reporte de Riesgos Globales 2010<sup>15</sup> (*Global Risks Report 2010* en anglosajón). La idea general del reporte, que se desarrolla en el marco de Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), es integrar y analizar una agenda amplia de riesgos y amenazas a la seguridad y estabilidad del orden mundial, que se agrupa en cinco categorías: Riesgos económicos, Riesgos geopolíticos, Riesgos medioambientales, Riesgos sociales y Riesgos tecnológicos. El hecho sobresaliente de este informe es que los riesgos más probables y costosos, monetariamente, para la estabilidad del orden internacional son los de carácter económico. En la Gráfica 1, para mayor claridad, se agruparon las cinco categorías posibles: de izquierda a derecha las burbujas, incrementan su probabilidad estimada de ocurrir; el tamaño de la burbuja en cambio, representa el costo monetario que tendrían, en promedio, las diferentes realidades de cada categoría. Este ejercicio ilustra los peligros acechantes que hoy caracterizan al mundo.

<sup>13</sup> Leonardo Curzio (2007).

<sup>14</sup> Puede consultarse el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Calderón en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<sup>15</sup> El documento puede encontrarse en la siguiente liga: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2010.pdf) o buscando directamente en los espacios virtuales del Foro Económico Mundial: <http://www.weforum.org/>.

Gráfica 1 Mapa riesgos  
(Tamaño de la burbuja = Costo para la economía mundial en dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Risks 2010* (Global Risk Network Report).

La agenda de riesgos que define para el mundo el trabajo del Global Risk Network está en armonía con los Objetivos del Milenio (ODM); esto sugiere, de hecho, la vigencia de nuestra investigación, porque en los ODM el elemento común es la disminución de los efectos nocivos de las desigualdades sociales que siguen lastimando la convivencia en el mundo.

Jorge Chabat y John Bailey (2005) presentan un listado de los 8 ODM:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

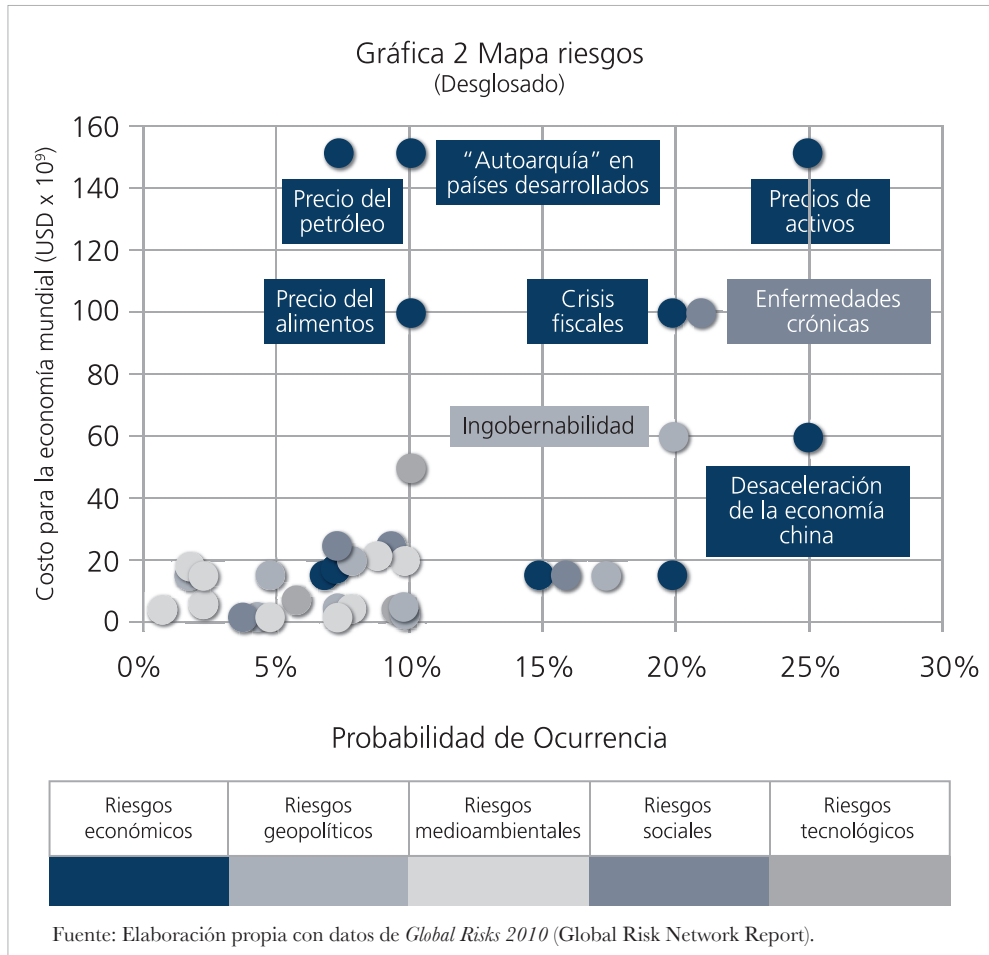
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.



- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Del desglose de la Gráfica 1, que es la 2, extraemos interpretativamente que los riesgos más costosos para la economía mundial son precisamente los de naturaleza económica. No sólo eso, sino que tanto las crisis en el precio de los activos como una recesión de la economía china son, desde la perspectiva de este reporte, las más probables (más de 20 por ciento cada una).



El día en que este texto se redacta es cierto que “la principal debilidad que México presenta [...] es la falta de cumplimiento de sus objetivos sociales”.<sup>16</sup> Sin embargo, sí hay consideraciones de carácter empírico que pueden matizar una segunda afirmación que suele acompañar a este diagnóstico compartido, según la cual “los mexicanos de principios del siglo XXI viven peor, tienen trabajos más inestables y son más pobres que la generación anterior”.<sup>17</sup>

Las causas de la pobreza en las sociedades responden fundamentalmente a factores históricos y geográficos. En el centro de los componentes históricos se encuentra el diseño mismo de la estructura económica de nuestras sociedades: la organización y división del trabajo, así como la distribución, inercialmente heredada, de la riqueza.

Las gráficas 3 y 4 nos presentarán algunos hechos estilizados de la pobreza en México. Es interesante, como primera aproximación al fenómeno de la pobreza en nuestro país, las notorias diferencias entre los niveles de pobreza urbana y rural. México, no obstante algunos logros recientes en el fomento agropecuario, sigue evidenciando las secuelas del modelo agrarista ejidal, que al día de hoy tiene a 32% de la población rural en condiciones reales de precariedad.

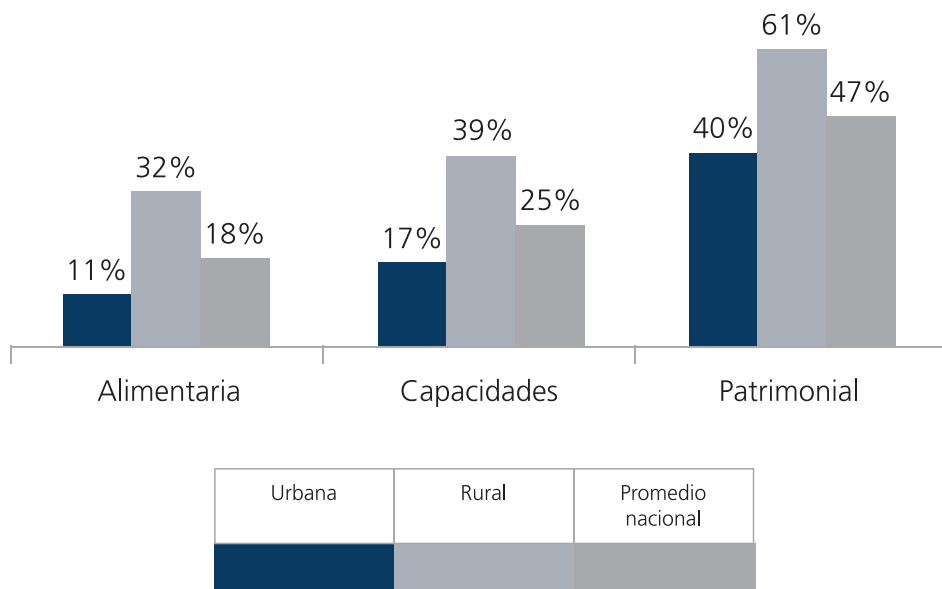
La Gráfica 3, en su diseño, es una fotografía de un momento particular en la historia de la pobreza en México (2008); la Gráfica 4, en cambio, es la película de las últimas dos décadas. No sólo eso, sino que se ha construido en un cruce de variables que permite analizar las condiciones macroeconómicas que enfrentaron los desamparados del horizonte temporal que definimos: 1992-2008. En el eje vertical tenemos la inflación bianual de cada año; para ejemplificarlo, tomemos el año de 1992, la altura de la esfera concéntrica representa la inflación acumulada del 1º de enero de 1991 al 31 de diciembre de 1992. El objetivo de construir ese estadístico desfasado fue el de reconocer los propios desfases en la metodología de medición de la pobreza. El tamaño de la esfera, meticulosamente seleccionado, corresponde a la proporción de pobres en cada definición. En la claridad de la gráfica sobresale la medición de 1996, en la que casi 40% de personas en pobreza extrema enfrentaron incrementos en los precios de la canasta básica hasta de 90% en dos años. El contraste con la última medición que arroja el CONEVAL<sup>18</sup> es considerable, la pobreza extrema se ha reducido en diez años a la mitad, y la inflación anual es cercana al cinco por ciento.

<sup>16</sup> Leonardo Curzio (2007).

<sup>17</sup> Íbidem

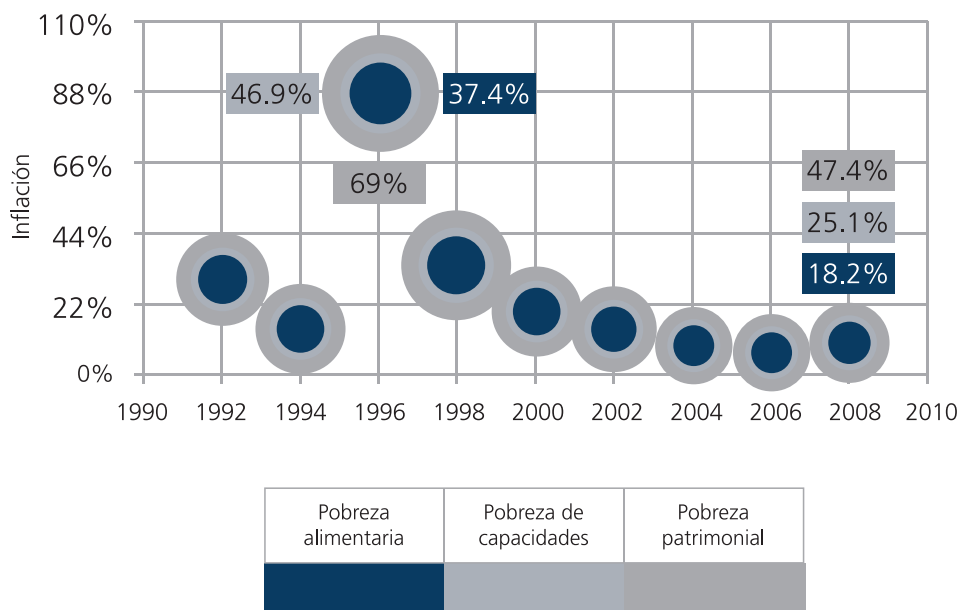
<sup>18</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Gráfica 3. Líneas de pobreza en México 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Gráfica 4. Pobreza e Inflación  
(Tamaño de la burbuja = Porcentaje de personas en situación de pobreza)



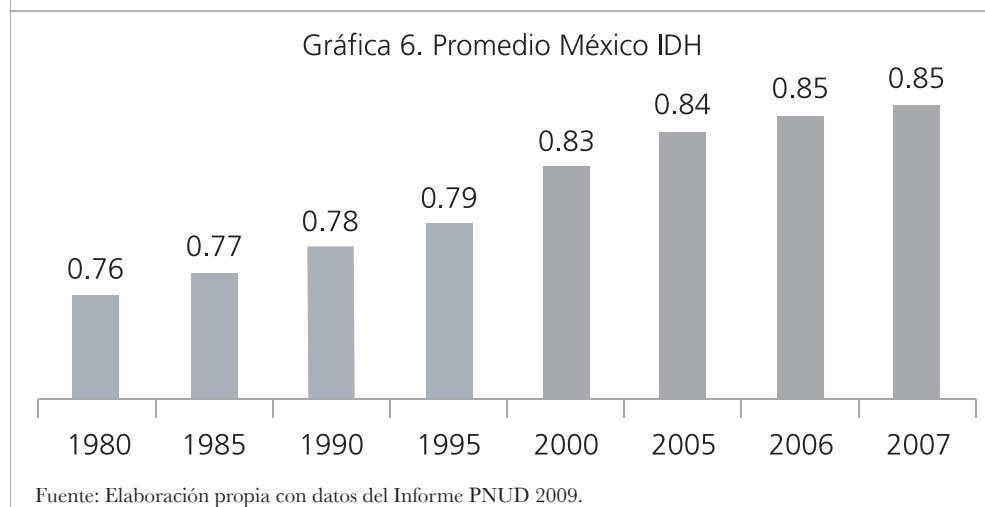
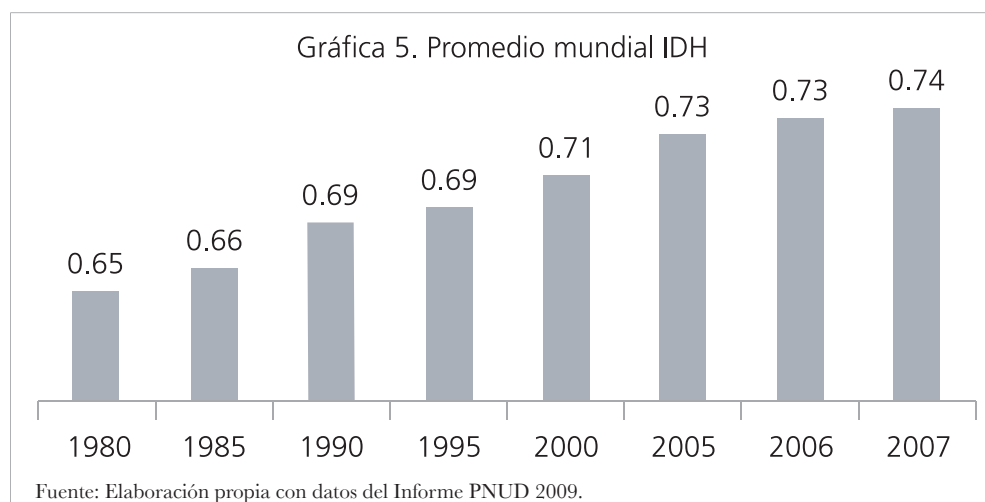
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y Banco de México.

Los indicadores de pobreza no son suficientes, en solitario, para entender la realidad completa del desarrollo social en México. El Índice de Desarrollo Humano es un estadístico instrumentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que agrupa, en su metodología, a tres variables del desarrollo:

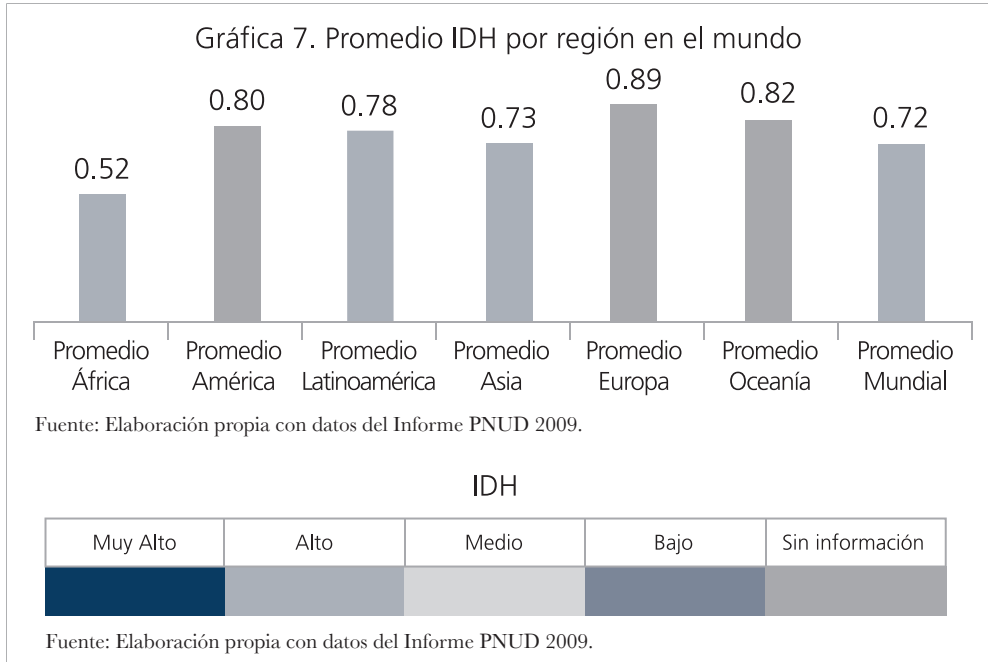
- Esperanza de vida: a través de la esperanza de vida al nacer.
- Educación: aproximada por la tasa de alfabetización en adultos y el porcentaje de matriculación en los niveles básico y superior.
- Nivel de vida: utilizando el PIB per cápita.

En las siguientes gráficas se presenta la realidad histórica, enfatizando en el diferencial regional, del desarrollo humano en el mundo.

En la actualidad, el mundo entero, en el promedio de sus países, sigue teniendo un desarrollo humano medio (Gráfica 5). México, en cambio, desde 2000 es un país de desarrollo humano alto.<sup>19</sup> Otra refinación posible es presentar las diferencias de desarrollo entre regiones del mundo, al 2007 (último dato que reporta el Informe 2009). No sorprenden los resultados de la Gráfica 7: Europa es la región con el mayor desarrollo humano del mundo, África la más rezagada.

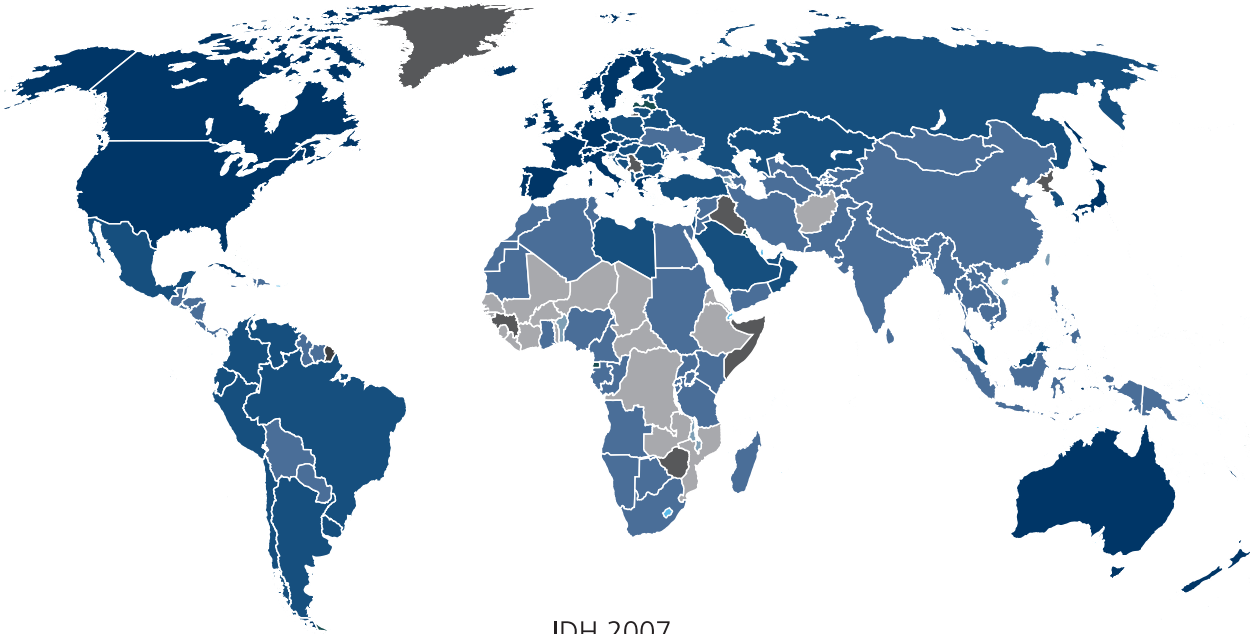


<sup>19</sup> La selección cromática que acompaña a las definiciones del nivel de desarrollo es exclusiva de este ensayo, no así las categorías (Muy Alto, Alto, Medio y Bajo), que son definiciones estrictas del propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El índice se construye de manera que sólo toma valores entre 0 y 1, siendo 1 el nivel más óptimo de desarrollo humano. Las categorías que define el PNUD se reconocen en rangos de la siguiente manera: el IDH de 1 a 0.9 es Muy Alto, de 0.9 a 0.8 Alto, de 0.8 a 0.5 Medio y menor a 0.5 Bajo.



Hay comprobaciones de todo tipo que demuestran la potencia pedagógica de las ilustraciones. Se han presentado hasta aquí datos concretos sobre el desarrollo humano en el mundo; para ver y comprender mejor el comportamiento gráfico y geográfico de esos datos está el Mapa 1. La historia universal lo sugiere y el Mapa 1 lo demuestra: el desarrollo en occidente, Japón, Corea del Sur y Australia ha sido más exitoso en la generación de mejores condiciones de vida. Hasta ahora hemos dejado de lado las referencias puntuales a la teoría de la Seguridad nacional, pero el primer mapa de este documento regala una buena oportunidad para retomarlas. Decíamos que el desarrollo humano en el mundo observa un sesgo geográfico importante, la división geográfica clásica continental lleva de la mano diferencias en el nivel de vida de los países. Los procesos migratorios, que afectan sobre todo a los países desarrollados, encuentran su explicación precisamente en el diferencial de oportunidades de desarrollo que las regiones del mundo brindan a sus ciudadanos. Así, los flujos de migración del norte de África a Europa, de Centroamérica a Norteamérica, de Europa del Este a Europa occidental, se explican como flujos y escapes del subdesarrollo al desarrollo. En las agendas de seguridad de los países industrializados, un elemento importante es el flujo migratorio mundial, del que son receptores netos.

Mapa 1. IDH 2007  
(Informe PNUD 2009)



IDH 2007

Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Sin información

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.

Para conocer con mayor profundidad el proceso secular del desarrollo humano en el mundo, propongo dos caminos (complementarios si se quiere): consultar directamente el reporte 2009 del PNUD,<sup>20</sup> o consultar el Anexo de este documento, en el que se revisa ese proceso gráficamente, con tres mapas adicionales.

Es posible replicar, con los datos que el propio PNUD reporta, la representación geográfica del desarrollo en nuestro país (Mapa 2). Como sucede con el mundo, al interior de nuestras fronteras tenemos diferencias marcadas en el nivel de desarrollo regional. Primero, al cierre de 2005 (el dato más reciente al momento de redactar este artículo), sólo el Distrito Federal tiene un estándar de desarrollo Muy Alto. Fuera de ese caso, México es en realidad dos méxicos: los estados de sur, históricamente rezagados, sólo han consolidado mayoritariamente sociedades con niveles de desarrollo Medio excepto por Campeche, Quintana Roo y Yucatán; en cambio, el norte, concretamente la frontera, sí reporta un Alto nivel en su calidad de vida promedio. La Gráfica 8 presenta el dato contrastable y añade en su apilado de barras a algunos países seleccionados estratégicamente, de manera que se facilite la referencia internacional de las entidades mexicanas.

---

<sup>20</sup> <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2009/report.shtml>



Mapa 2. IDH para las entidades de la República Mexicana

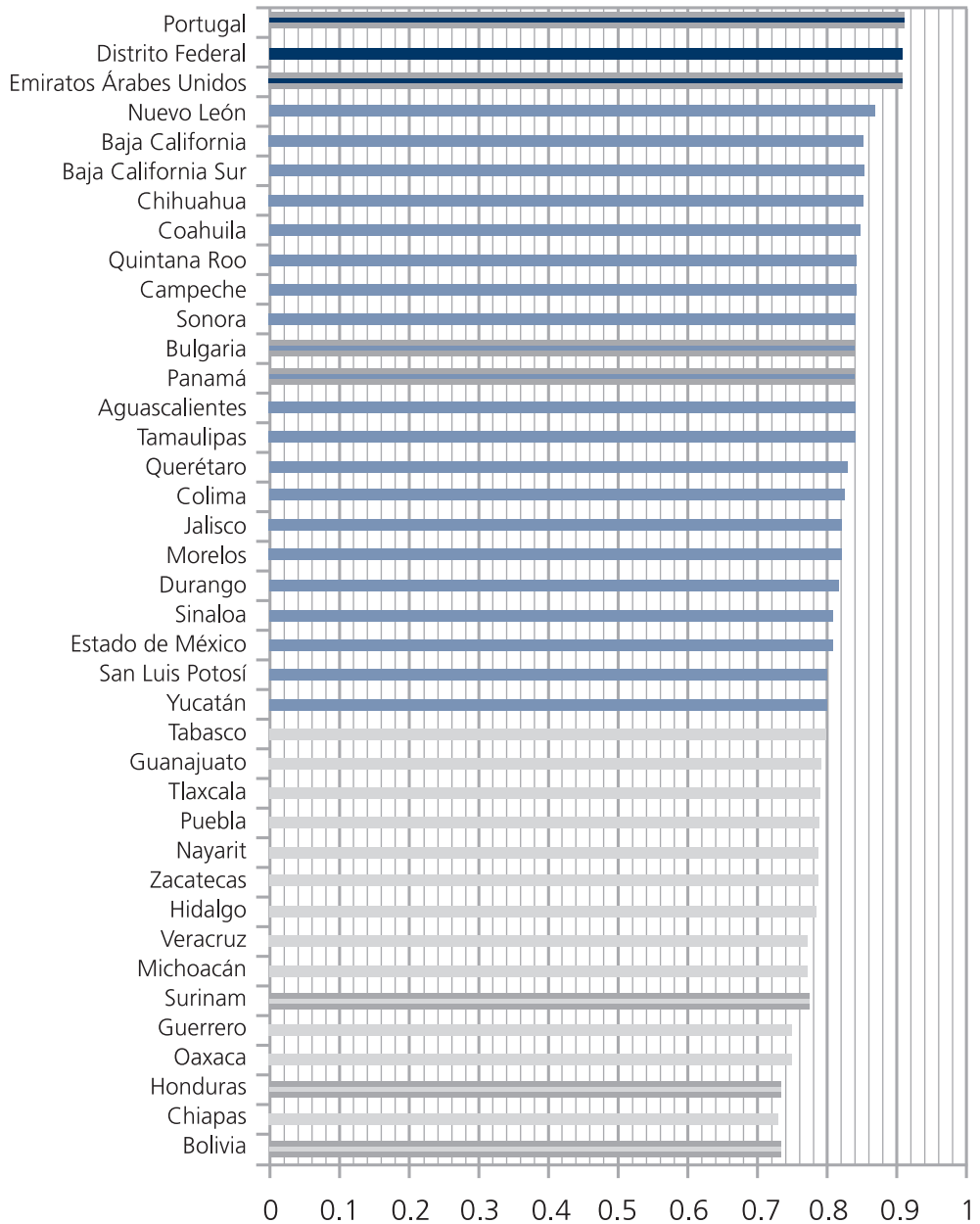


IDH 2005

Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Sin información

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD para México, 2005.

Gráfica 8. IDH estatal  
(en perspectiva mundial)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD para México 2005.

En las páginas siguientes analizaremos el comportamiento de una variable valiosísima para el entendimiento de las realidades sociales en los países del siglo XXI: la desigualdad social, medida principalmente como desigualdad de ingreso. El instrumento académico más usado con esos propósitos es el Índice o Coeficiente de Gini.

Se trata de un número entre 0 y 1, o entre 0 y 100, como será en el caso del documento que yace en sus manos. El 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos los individuos de la sociedad con los mismos ingresos) y el 100 con la perfecta desigualdad (que sería el caso de una sociedad donde una persona poseyera toda la riqueza). A pesar de que en la academia se han acuñado otros estadísticos para estudiar las desigualdades económicas al interior de una sociedad, el Índice de Gini ha mantenido su confiabilidad intacta, y en esta investigación será la herramienta central de nuestra exposición.

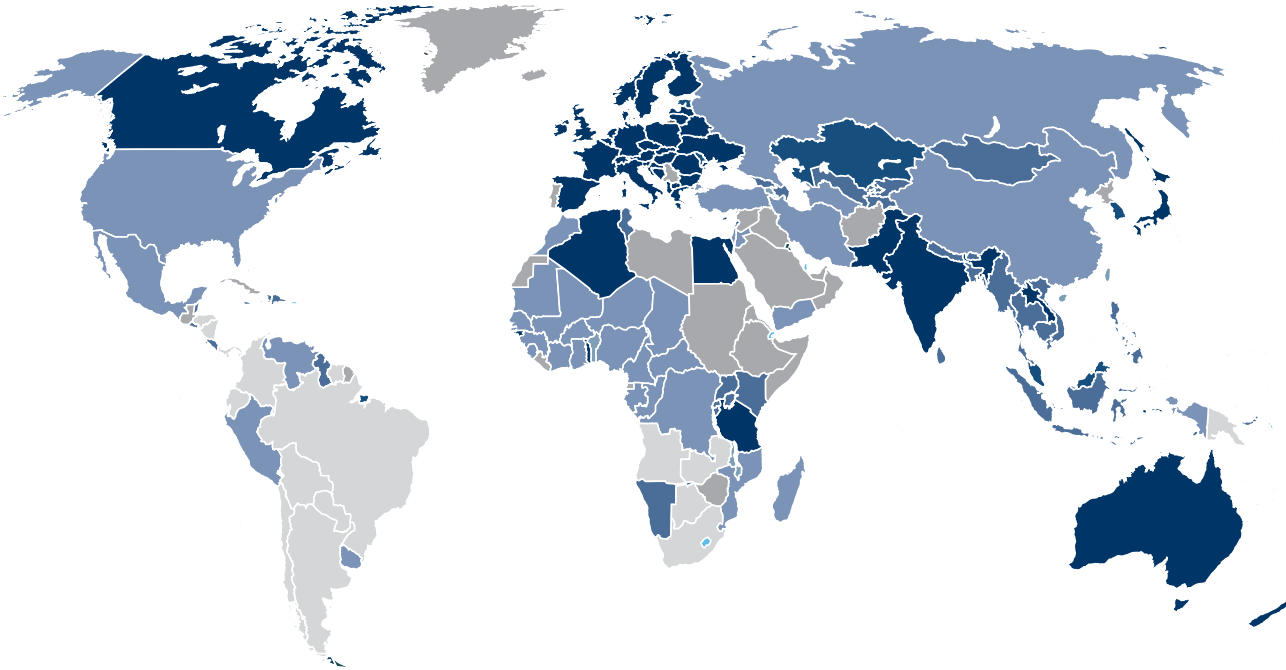
Para seguir con el ánimo gráfico y geográfico, el Mapa 3 categoriza a los países, utilizando como antes una selección de colores, en el espectro de acción del índice de Gini (0-100). La realidad, aunque también de sesgos geográficos, es diferente. A diferencia de lo que ocurre con el IDH, en este caso, el mundo tiene muchas más similitudes, excepto por Latinoamérica, que sobresale como la gran región desigual del mundo.

Los inescrutables criterios con que fue diseñado el maná de nuestros carismas hacen que en cualquier sociedad existan desigualdades en el acceso al poder. “En América Latina, esas desigualdades se reflejan en particular en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso [nacional]. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%). Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al poder,” y en un círculo vicioso, esa “concentración de poder [...] puede acrecentar las desigualdades económicas y sociales”.<sup>21</sup> Este tipo de inequidades en el acceso a la toma de decisiones de la vida pública de una sociedad sólo pueden poner en riesgo la viabilidad de su sistema político y en ese sentido, generar presiones de ingobernabilidad, riesgo comprobable de Seguridad nacional.

---

<sup>21</sup> Leonardo Curzio (2007).

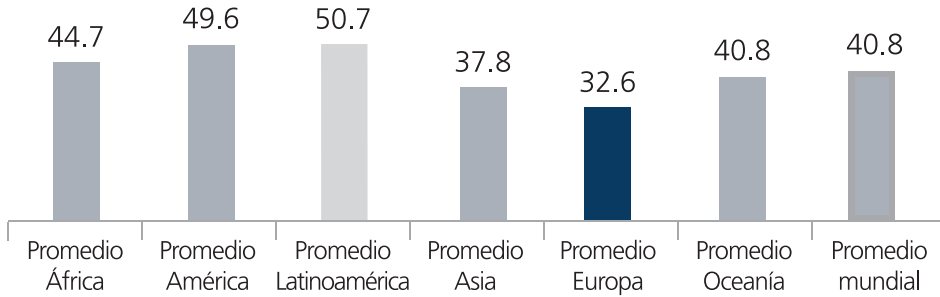
Mapa 3. Índice de Gini por regiones  
(Informe PNUD 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.

Si el Mapa 3 con su escala de colores no es suficiente, la Gráfica 9 nos revela el hecho de la inequidad característica en la región. América es de hecho el continente con los mayores índices de desigualdad social, medidos como hemos venido haciendo a través de Coeficiente de Gini.

Gráfica 9. Promedio Gini por región



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.

En materia de desigualdad, hasta ahora, sólo hemos presentado datos estáticos, es decir, no hemos profundizado en la evolución de la desigualdad social en el tiempo. Sirvan los mapas 4 y 5 como comprobaciones de que:

- 1) se han atenuado, entre 2000 y 2005,<sup>22</sup> las diferencias de ingreso entre los mexicanos,
- 2) la disparidad regional en México persiste, el norte menos desigual que el sureste de nuestro país, el sesgo geográfico se sostiene.

Esto tiene fuertes implicaciones para los anhelos de desarrollo económico compartido, porque este patrón divergente genera desequilibrios económicos potencialmente riesgosos para una agenda ampliada de seguridad, que aspire al desarrollo social en democracia.

<sup>22</sup> Último dato que reporta el CONEVAL, toda vez que el insumo más importante para hacer sus mediciones es la Encuesta Nacional que levanta el INEGI cada cinco años en los hogares de México. En 2011 se reportará el dato de 2010.

Mapa 4. Desigualdad de ingreso 2000



Valores Índice de Gini

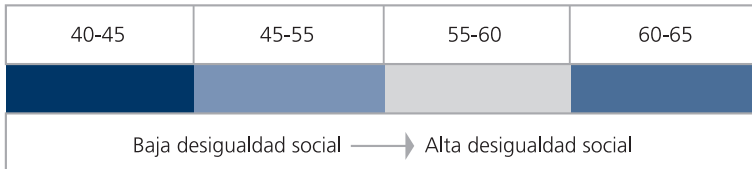
40-45	45-55	55-60	60-65
Baja desigualdad social → Alta desigualdad social			

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Mapa 5. Desigualdad de ingreso 2005

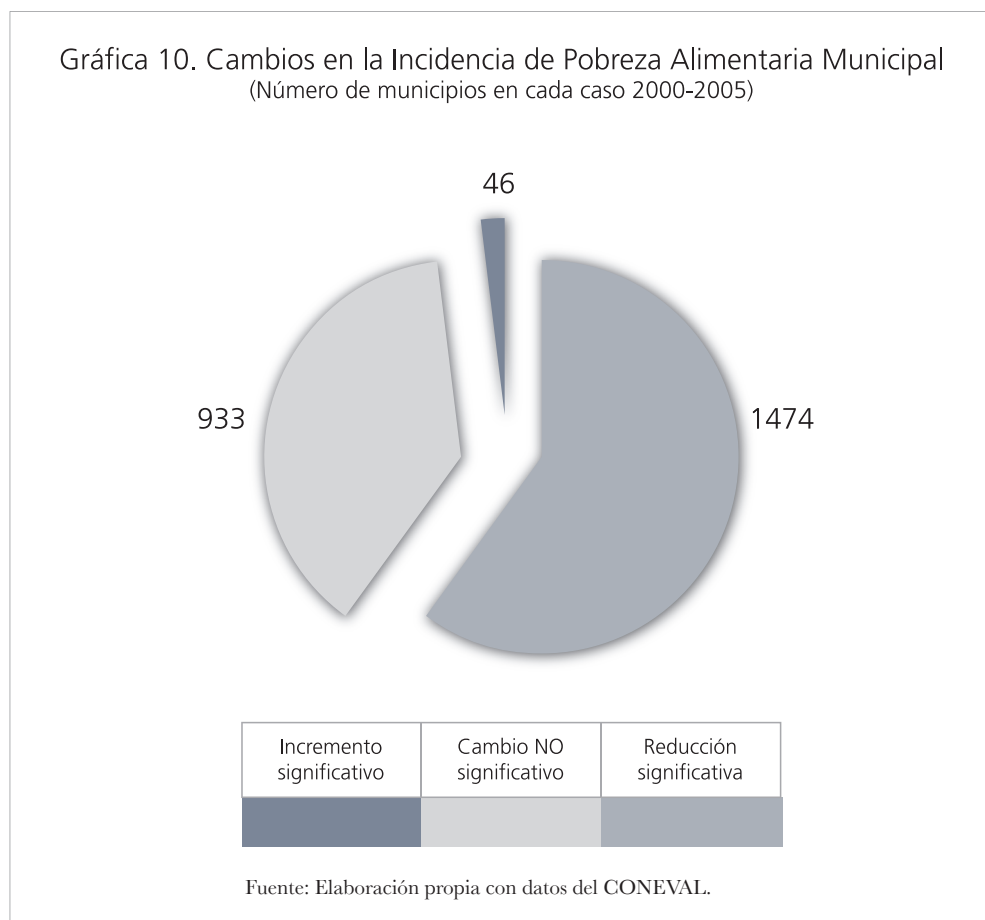


Valores Índice de Gini



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

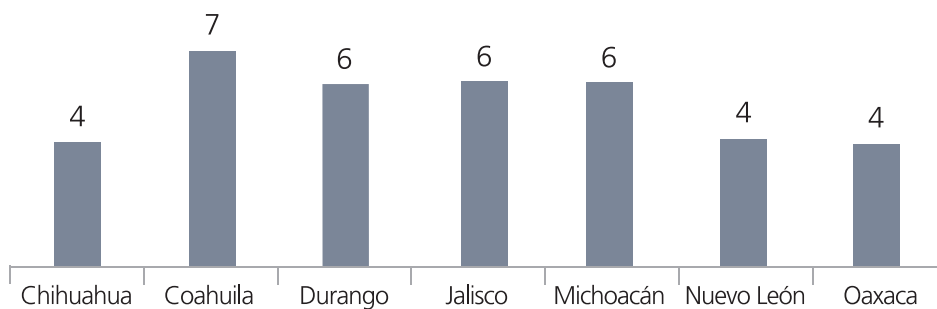
Para iniciar el camino a las siguientes secciones, y regresando momentáneamente al tema de pobreza, presento una sugerencia estadística: según el CONEVAL, de 2000 a 2005 los cambios en la incidencia de la pobreza alimentaria, en los 2,453 municipios que componen la red municipal en México, se distribuyeron de la siguiente manera (Gráfica 10).



Ahora bien, la distribución de los 46 municipios que incrementaron significativamente su incidencia de pobreza alimentaria no es uniforme entre las entidades de la República. En siete estados del país se concentran 37 de los 46 municipios en esta situación (Gráfica 11).



Gráfica 11. Municipios con Incremento significativo en la Incidencia de Pobreza Alimentaria 200 - 2005  
(Entidades con mayor número de municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

El 80% (37 de 46) de los municipios que según los trabajos de investigación del CONEVAL observaron 2000 a 2005,<sup>23</sup> retrocesos importantes en materia de pobreza están en estos estados. Según el periódico *Reforma* y el recuento que hace de los asesinatos vinculados al narcotráfico en el país, en estos mismos siete estados, se concentraron 50% de los asesinatos (ejecuciones según el lenguaje de los periodistas) ocurridos durante 2010.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> El último dato que conocemos para esta variable es de 2005. Como en muchos otros casos en que las variables se construyen a partir de lo que reporta el INEGI.

<sup>24</sup> Sostener una relación causal requeriría, además de verdadero rigor metodológico, una muestra más amplia.

## IV. CRIMEN

Revisando la historia del mundo, no podemos sostener una relación biunívoca entre pobreza y criminalidad (Pobreza - Crimen); es decir, podemos encontrar países con niveles de pobreza importantes y con poco crimen, y podemos citar ejemplos de países con niveles elevados de criminalidad sin problemas alarmantes de pobreza. Pero más allá de esta imposibilidad, Bailey y Chabat (2005) sostienen que una las prioridades en materia de seguridad pública en México es “el crecimiento económico sostenido y la creación de empleos” pues “las causas del crimen parecen incluir factores económicos, especialmente la desigualdad en el ingreso y el lento crecimiento”. ¿Cuáles son las variables de desarrollo social que sí se pueden vincular a las tasas de criminalidad en una sociedad?

La relación entre la desigualdad económica y el crimen han sido un tema importante dentro de los desarrollos de teoría económica. De acuerdo con el marco teórico que desarrolló Gary Becker, Premio Nobel de Economía 1992, los niveles de criminalidad que observan las sociedades están relacionados directamente, por un lado, con los riesgos de aprehensión y penalidades que diseña la propia sociedad, y por otro, con el diferencial de ganancias esperadas entre la comisión del crimen y su correspondiente costo de oportunidad (Fajnzylber y Lederman (2002). Se ha encontrado, siguiendo con Fajnzylber y Lederman (2002), que el índice de Gini, como indicador de la desigualdad social, es un buen instrumento para medir la segunda variable de la decisión: lo que gana el presunto delincuente por la comisión del crimen.<sup>25</sup>

Los principales resultados de esta investigación (*Inequality and Violent Crime*) canónica por su estudio pionero en esta relación teórica, reportan que los incrementos en la desigualdad del ingreso en una sociedad tienen un efecto positivo en el crecimiento de la criminalidad sugiriendo una relación positiva, estadísticamente significativa, entre ambas variables. Más aún, en el ánimo de entender al fenómeno de la criminalidad, descubren desde la lógica de sus postulados metodológicos, que el crecimiento económico del PIB, como lo sostenían Bailey y Chabat (2003), tiene efectos negativos en la criminalidad, de nuevo, efectos de mucha robustez empírica.

Más allá de la relación entre desigualdad de ingreso y crimen, ¿existe alguna relación entre crimen y desarrollo democrático? Un recuento de posibles interpretaciones a esta pregunta aparece en LaFree y Tseloni (2006); en esa investigación, se discuten tres perspectivas con respuestas diferentes: 1) el modelo *civilizatorio*, que predice un decremento en la violencia conforme se alcanzan estadios más civilizados de desarrollo democrático; 2) el modelo de *conflicto*, según el cual el crimen tendería

<sup>25</sup> Para revisar la lógica detrás de esa aproximación, puede consultarse el texto original de Fajnzylber y Lederman (2002).

a subir inevitablemente en un proceso democratizador, pues este proceso siempre va “acompañado de los efectos brutales de la economía capitalista” que inevitablemente generan violencia; y por último, 3) la interpretación de la *modernización*, que predice incrementos de corto plazo en la violencia y la criminalidad en el contexto de un proceso transicional de democratización, para después caer a medida que la democracia madura.

El artículo citado (“Democracy and Crime: A Multilevel Analysis of Homicide Trends in Forty-Four Countries, 1950-2000”) termina por dar sustento empírico a la tercera hipótesis, según la cual los estados en transición democrática observan mayores niveles de criminalidad que los estados autocráticos y las democracias consolidadas, siendo el incremento en la violencia un efecto transitorio del rediseño institucional que supone un proceso de democratización. Este resultado es particularmente valioso para la interpretación de nuestro propio país, inmerso en un proceso de renovación democrática, y con creciente número de crímenes violentos.

## V. DEMOCRACIA

Los dos grandes hitos del orden mundial, al menos en la era moderna, son el final de la guerra fría y los ataques terroristas del 11 de septiembre americano. La dinámica que se derivó de estos hechos se concretó en un modelo de relaciones EEUU-Latinoamérica tal, que la principal preocupación del primero, en su papel hegemónico de hiperpotencia<sup>26</sup> mundial respecto del segundo, es la estabilidad política de la región, “sólo afectada por el comunismo, la pobreza y la falta de democracia”.<sup>27</sup>

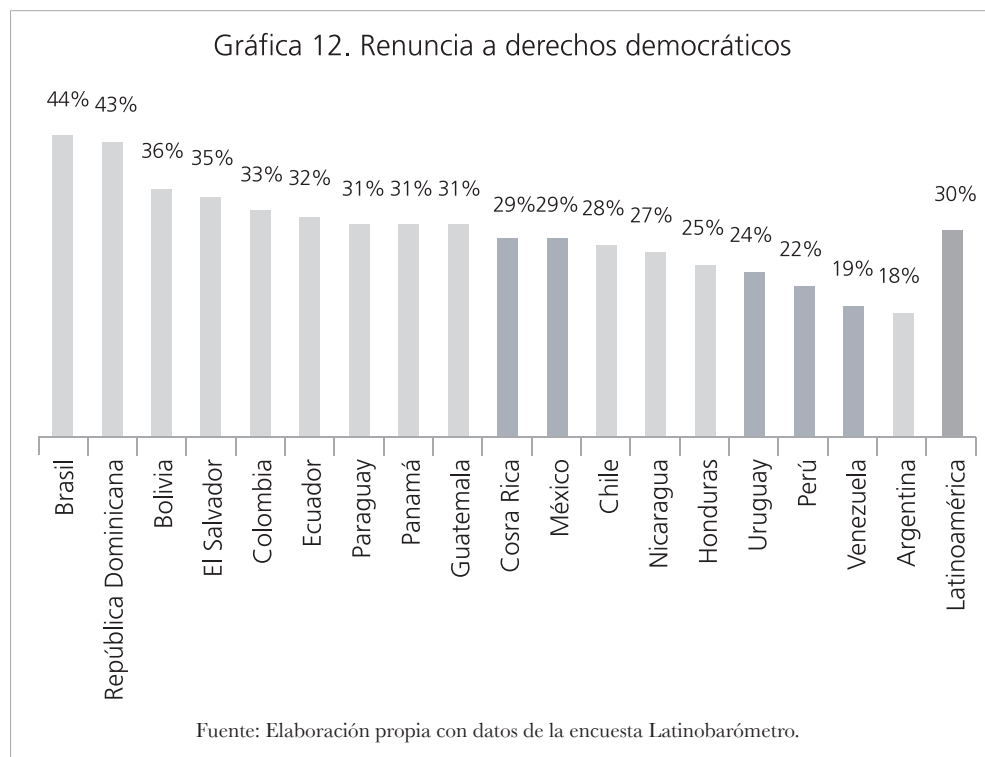
El carácter desestabilizador de la pobreza y la exclusión social es consecuencia, irónicamente, del propio proceso de desarrollo democrático: “la educación es, sostiene Lagos M. [2005], un democratizador no regresivo, porque enseña a los pueblos sus derechos y éstos apenas los aprenden, salen a la calle a demandarlos”.

Actualmente, uno de los riesgos más latentes a la estabilidad democrática de la región es la disposición de sus ciudadanos a ceder libertades políticas en favor de soluciones inmediatas a la precariedad económica. Mucho del discurso incendiario de los nuevos líderes del populismo latinoamericano se ha centrado en la dicotomía de ricos y pobres, ha explotado la idea de la subyugación, y en lugar de abrir paso a los grandes debates sobre las transformaciones institucionales, ha centrado sus interpretaciones historicistas en el odio de unos a otros. Una de las demostraciones más claras de esta disposición a ceder derechos políticos la logró la encuesta Latinobarómetro, medidor de la opinión pública en Latinoamérica. Ante la pregunta “¿Está Ud. Muy

<sup>26</sup> Según los propios conceptos de Michael Mandelbaum, recogidos en Ana María Salazar (2007).

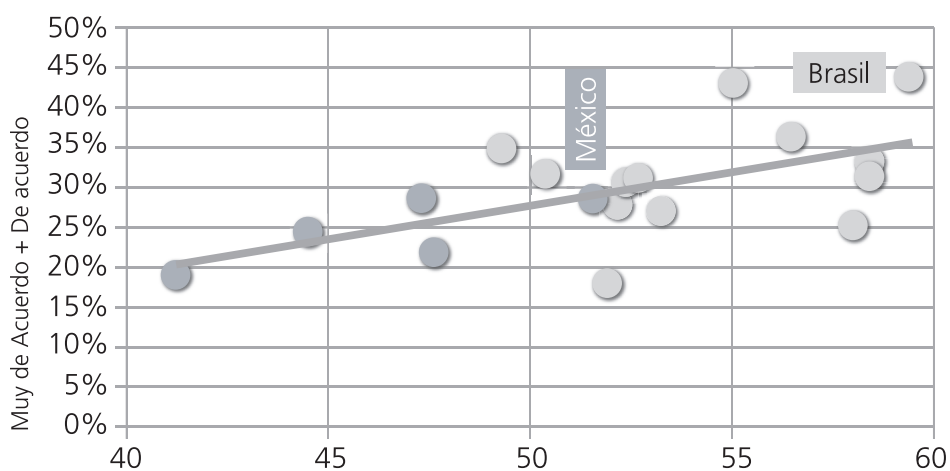
<sup>27</sup> Véase Ana María Salazar (2007).

de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con la siguiente afirmación? Cuando hay una situación difícil en su país, está bien que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento y/o las instituciones con el objeto de resolver los problemas”. La Gráfica 12 nos presenta el porcentaje de personas que estuvo Muy de acuerdo o De acuerdo con esa sentencia.



Cerca de la mitad de los encuestados brasileños estaría dispuesto a la cesión. Resulta que los países que más están dispuestos a ceder sus derechos políticos son los que mayor desigualdad social observan (Gráfica 13).

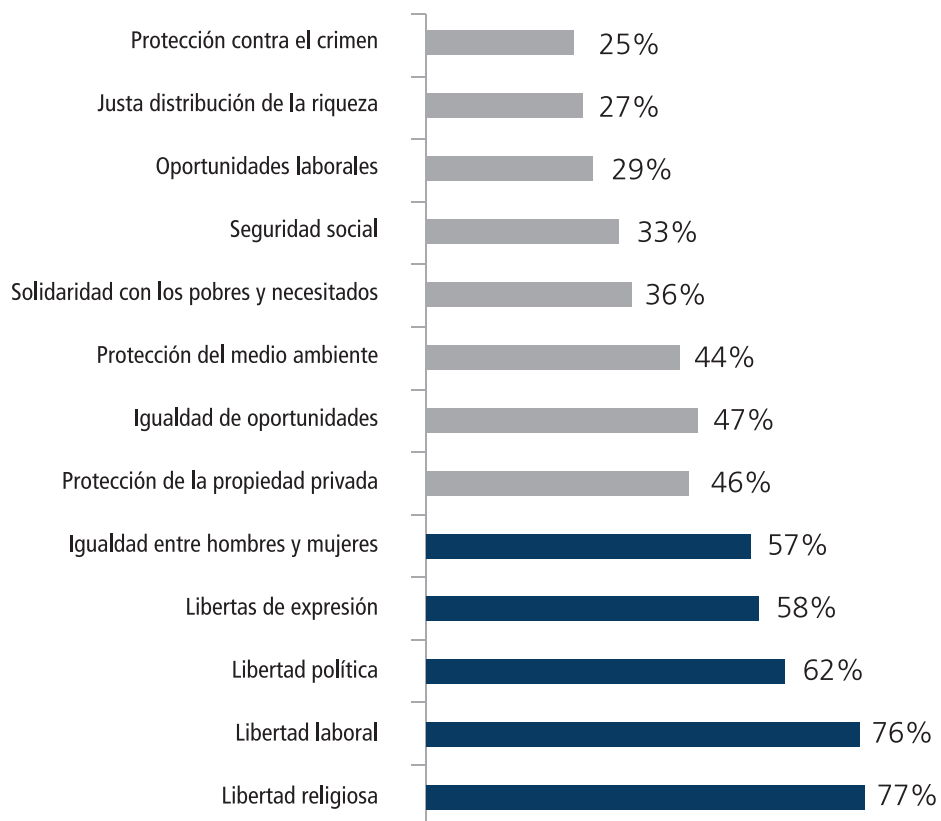
Gráfica 13. Respuestas positivas



Índice de Gini (Rangos)			
(0-12.5)	(12.5-25)	(25-37.5)	(37.5-50)
(50-62.5)	(62.5-75)	(75-87.5)	(87.5-100)
Sin información			

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL y la encuesta Latinobarómetro 2009.

Gráfica 14. Nivel de satisfacción en libertades  
(¿Hasta qué punto están garantizadas las siguientes cosas?)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta regional Latinobarómetro.

Entre los latinoamericanos han quedado medianamente satisfechas, como lo demuestra la Gráfica 14, las libertades de carácter civil, pero siguen pendientes en el modelo latinoamericano los derechos sociales, económicos y de seguridad.

Este ejercicio comparativo nos permite profundizar en un concepto toral para la gobernabilidad: el de Democracia sustentable, según el cual:

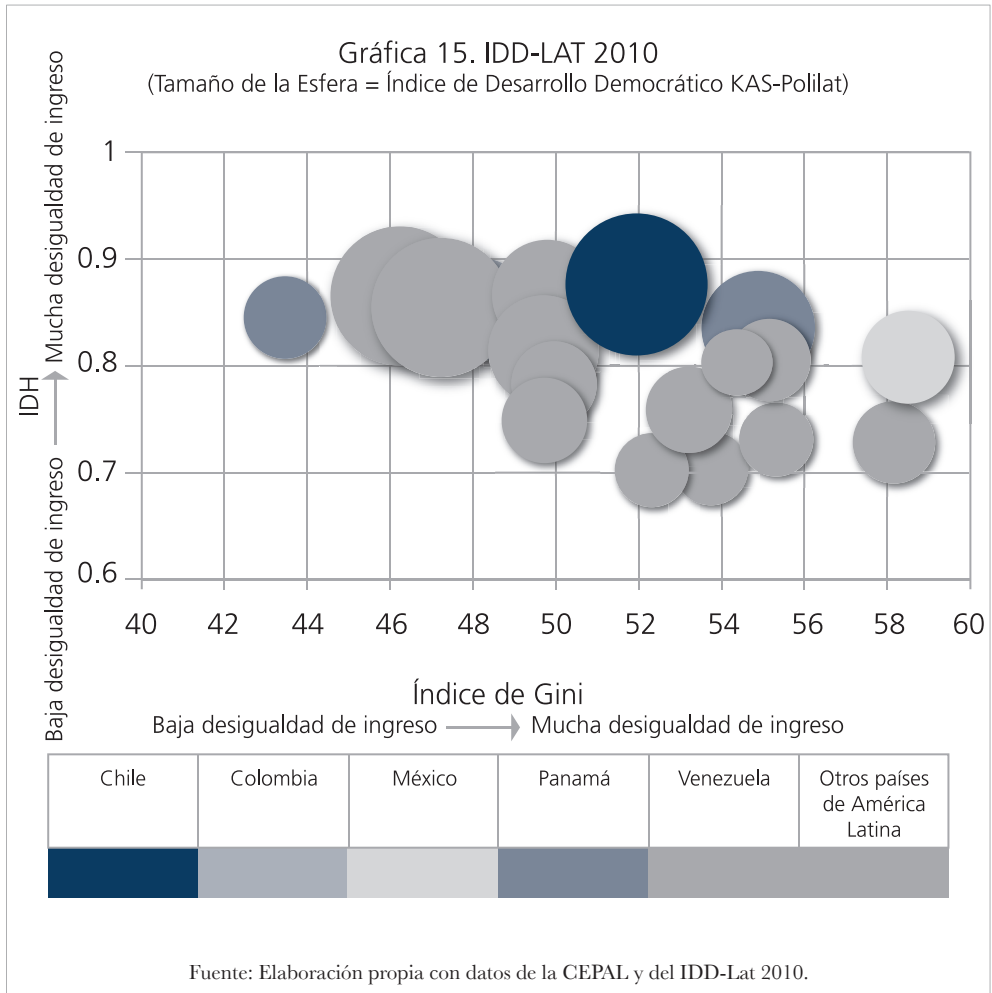
- 1) Democracia sustentable es, sí, un listado de derechos, pero también un catálogo de deberes.
- 2) La Democracia sustentables debe poder satisfacer simultáneamente los requerimientos civiles, políticos y sociales de sus ciudadanos.

Desde 2002 se realiza el Índice de Desarrollo Democrático para América Latina<sup>28</sup> (IDD-Lat), auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer<sup>29</sup> y dirigido por el equipo de Polilat<sup>30</sup>, en el que se someten a evaluación los 18 países más representativos de América Latina, para determinar la calidad de su democracia. Con los resultados del IDD-Lat 2010, los datos de Desarrollo Humano, Gini y Homicidios que reporta la CEPAL (para los mismos 18 países) se construyeron las gráficas 15 y 16, que representan tres dimensiones de análisis para cada país. La Gráfica 15 en mide, concreto, de izquierda a derecha, el nivel de desigualdad social (Gini); de abajo hacia arriba el nivel de desarrollo humano (IDH), así que los países abajo y a la derecha son países con marcadas desigualdades y un bajo desarrollo humano. El tamaño de la esfera representa la posición del país en el ranking del IDD-Lat 2010, donde 1 es el menos democrático y 10 el más; usamos este indicador como aproximación al desarrollo democrático prevaleciente en cada país. Entonces, entre más abajo (bajo IDH) y más a la derecha (desigual), encontramos esferas más pequeñas (menor desarrollo democrático). La variante en la Gráfica 16 es la dimensión arriba (violento) – abajo (pacífico); en este caso ocurre que entre más arriba (violento) y a la derecha (desigual) esté un país, su esfera de representación democrática será menor (poco democrático).

<sup>28</sup> <http://www.idd-lat.org/>

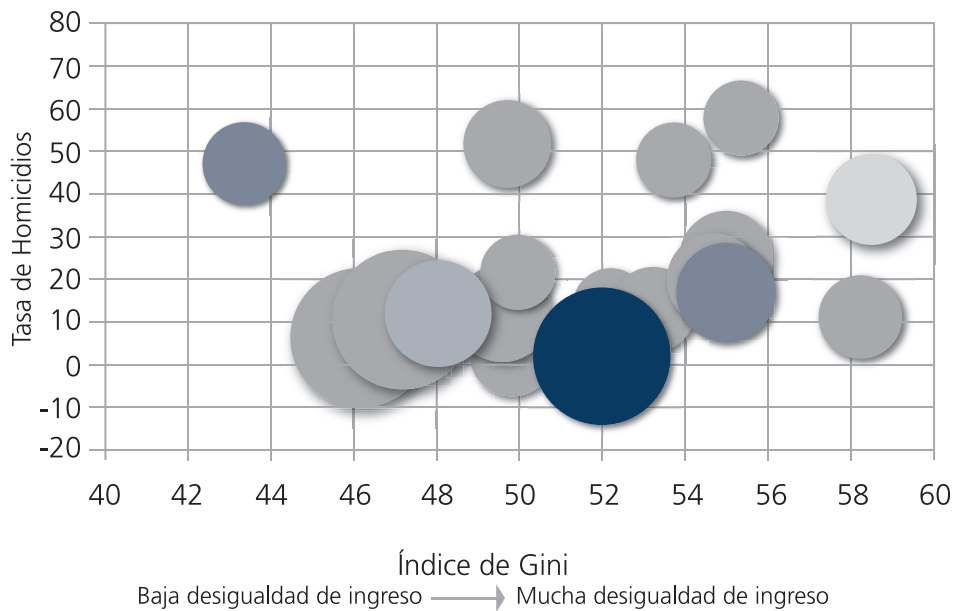
<sup>29</sup> <http://www.kas.de/mexiko/es/>

<sup>30</sup> <http://www.polilat.com/>





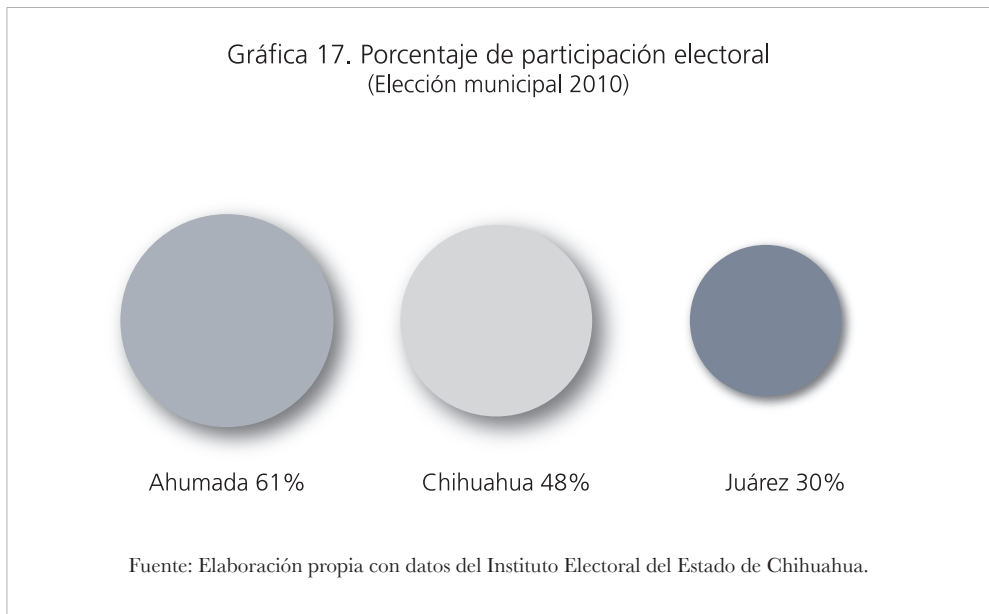
Gráfica 16. IDD-Lat 2010  
(Tamaño de la Esfera = Índice de Desarrollo Democrático KAS-Polilat)



Índice de Gini						
Baja desigualdad de ingreso			→	Mucha desigualdad de ingreso		
Chile	Colombia	México	Panamá	Venezuela	Otros países de América Latina	

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL y del Informe Nuestra Democracia de la ONU.

Por último, para cerrar este ciclo de reflexión sobre la democracia, la criminalidad y el desarrollo social, presento para su discusión un elemento gráfico representativo de la última elección municipal en Ciudad Juárez (4 de julio de 2010), municipio del norte del país, rehén de la lucha entre cárteles de la droga y uno de los más inseguros del país.<sup>31</sup> Los datos que reporta la Gráfica 17 son los porcentajes de participación electoral en el último proceso electoral municipal. Para lograr un comparativo, además de Juárez, son reportados los porcentajes de participación de dos municipios chihuahuense: Ahumada, municipio colindante de Juárez, y Chihuahua, capital del estado.



<sup>31</sup> Por el número de asesinatos asociados al narcotráfico.

En diferentes espacios de análisis<sup>32</sup> se reconoce que, además de las amenazas tradicionales que han reclamado en los últimos años de la acción concreta del Estado mexicano, hay dos riesgos de seguridad que en el mediano y largo plazo; de no atenderse correctamente, pueden devenir en problemas reales de seguridad nacional: el primero de ellos es precisamente el rezago social en el que todavía se encuentran algunas regiones del país, objeto primordial de nuestro análisis; el otro, la debilidad del Estado de derecho y la ausencia del imperio de la ley en México, cuestión a la que le quiero dedicar el último suspiro de este ensayo.

El Estado de derecho es mucho más que un sistema formal de leyes e instituciones; es también, un sistema de creencias, hábitos y costumbres sociales.<sup>33</sup> En el debate académico suele sostenerse que tanto los valores democráticos como el imperio de la ley (*Rule of Law*) son características deseables en una sociedad moderna. La transición de México a estadios cabalmente democráticos, y en ese sentido la consolidación de un Estado, para seguir con la tipología de la legislación mexicana en la materia, íntegro, estable y perdurable, sólo es posible en un Estado de derecho pleno y funcional. Los anales de las ciencias sociales han documentado el proceso que muchos países siguieron en su tránsito de los regímenes autocráticos al funcionamiento de las instituciones democráticas; en todos los casos el elemento común fue el imperio de la ley.<sup>34</sup>

## VI. CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se ha trabajado con la lógica de un silogismo sencillo: “1) es imposible que exista un Estado democrático si las personas no tienen un nivel mínimo de seguridad”,<sup>35</sup> 2) es imposible que haya un cierto nivel de seguridad si no existen condiciones mínimas de equidad social.

El trabajo entero de esta investigación debe pensarse como un despliegue de argumentos a favor de este postulado, de haber logrado su comprobación, la conclusión que se deriva es inmediata: la dilación de una agenda de transformaciones institucionales en México: que pueda a los sistemas político y fiscal, que repotencie la capacidad del Estado para la generación de energía, que permita lograr, con mecanismos eficientes, la generación de empleos y que pueda consolidar un Estado de derecho pleno, va incubando riesgos futuros para la seguridad del Estado mexicano.

<sup>32</sup> Leonardo Curzio (2007).

<sup>33</sup> *Democracy and the Rule of Law*.

<sup>34</sup> Puede revisarse *Sustainable Democracy*.

<sup>35</sup> Tomado de Ana María Salazar (2007).

Por lo que en sí mismo representan las lastimosas secuelas de desamparo social, pero por la implicación que también tienen estos fenómenos en la consolidación de un orden social ordenado y justo, es necesario acelerar el ritmo al que las desigualdades sociales en materia de oportunidades se van atenuando. Los avances recientes en materia de salud y vivienda, el incremento histórico en el gasto social y el incremento comprobable en la eficiencia de las políticas sociales han venido reduciendo su capacidad de generar desarrollo humano sostenido; no queda otra que hacer frente a las reformas que la estructura política, económica y social de México requieren.

El clásico mexicano decía que sólo “sumando varias perspectivas, varios sistemas de referencia; reduciendo unos a otros; teniendo en cuenta la relatividad de todos ellos, y su interdependencia desde todos los ángulos a la vez, nos acercaremos al milagro de la comprensión”. Hoy tuvo la oportunidad de revisar un ejercicio que buscó armonizar preceptos de economía y estadística y de Seguridad nacional y política económica; buscábamos con ello la comprensión del desarrollo social en su dimensión de factor de estabilidad nacional.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

SÁNCHEZ LARA, GERARDO RODRÍGUEZ, *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina.*

World Drug Report 2009.

LAFREE, GARY AND TSELONI, ANDROMACHI, “Democracy and Crime: A Multilevel Analysis of Homicide Trends in Forty-Four Countries, 1950-2000” En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 605, Democracy, Crime, and Justice (Mayo, 2006), pp. 26-49.

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel; Loayza, Norman; “Inequality and Violent Crime” En: *Journal of Law and Economics*, Vol. 45, No. 1 (Abril, 2002), pp. 1-40.

Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012).

Sustentabilidad de la *Foreign Affairs* 1.

*Foreign Affairs* 2.

*Seguridad Nacional* John Bailey y Jorge Chabat.

*Sustainable Democracy.*

*Seguridad Nacional Hoy. El Reto en las Democracias.*

*Inteligencia y Seguridad Nacional ESISEN.*

*Democracy and the rule of law.*

Reporte ONU: Nuestra Democracia.

Ley de Seguridad Nacional.

*Global Risks* 2010, Global Risk Network Report.

CONEVAL.

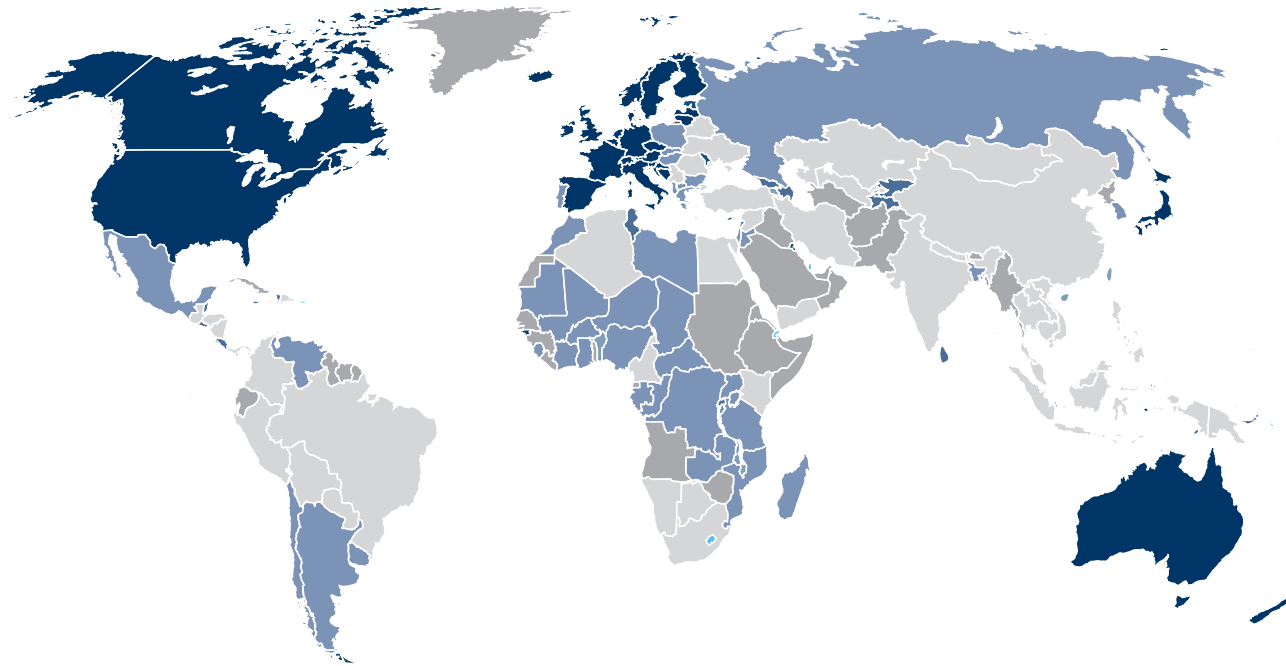
Visión de Anáhuac.

## ANEXO

### ¿CUÁL HA SIDO LA EVOLUCIÓN DE LA HISTORIA DEL DESARROLLO HUMANO EN EL MUNDO?

Lo que demostrarán en conjunto, los mapas 6 al 8, es que el mundo ha avanzado en dos líneas, en el conocimiento que tiene de sí mismo (los países en negro <faltos de información> han disminuido considerablemente) y en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes; hemos caminado del amarillo y rojo predominantes, al verde y azul cada vez más comunes.

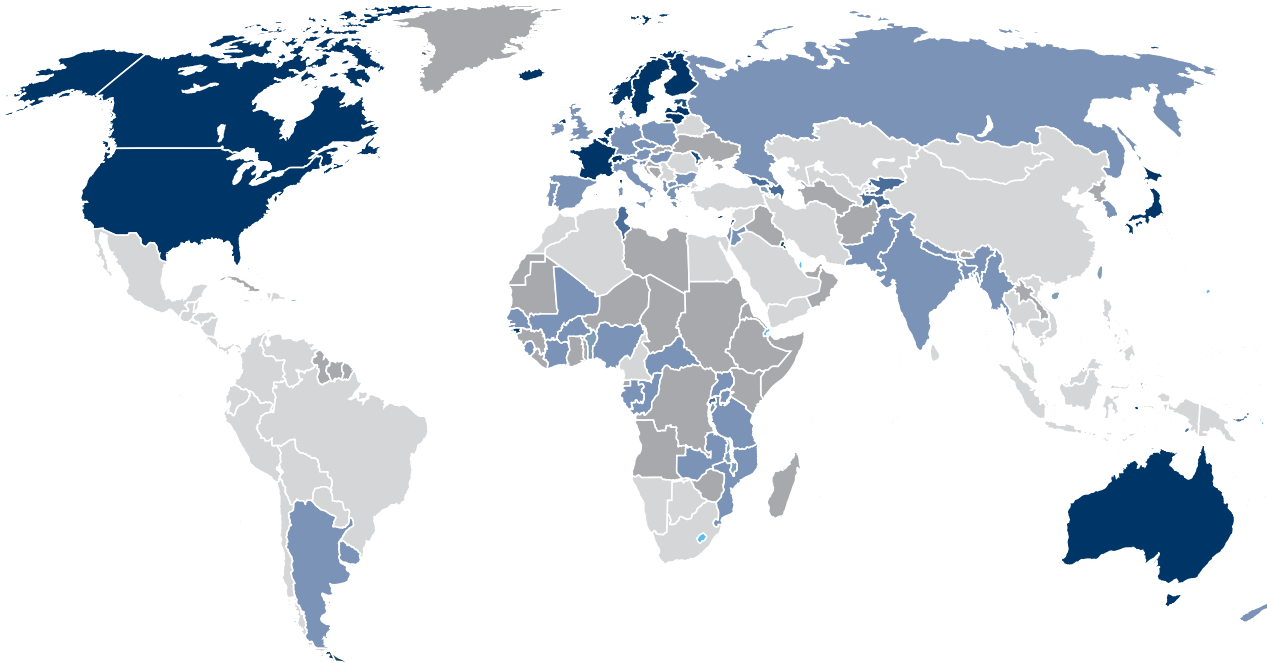
Mapa 6: IDH 2000  
(Informe PNUD 2009)



Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Sin información

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.

Mapa 7: IDH 1990

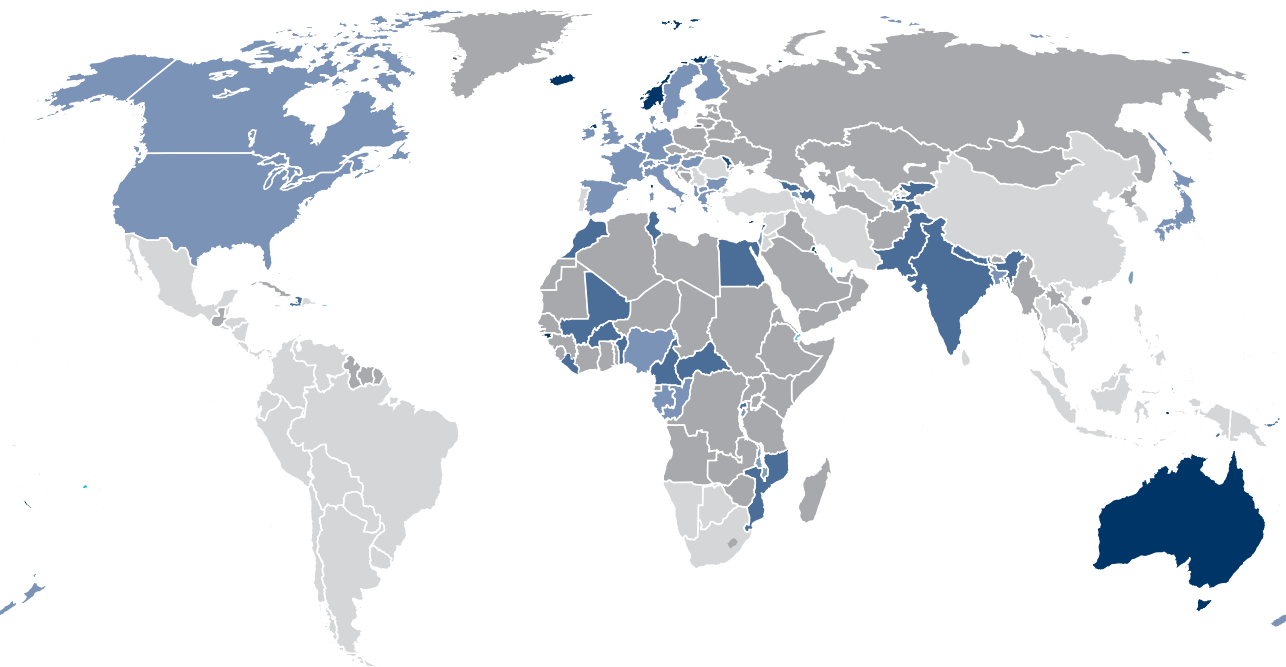


Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Sin información

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.



Mapa 8: IDH 1980  
(Informe PNUD 2009)



Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Sin información
Dark Blue	Medium Blue	Light Gray	Dark Blue	Light Gray

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD 2009.

## AUTORES



**Salvador  
Abascal  
Carranza**

*Licenciatura en filosofía por la Universidad Iberoamericana; Licenciatura en contaduría pública por la Universidad del Valle de México UVM; maestría en filosofía por la Universidad Iberoamericana; diplomado en economía política en el Instituto de la Integración Iberoamericana; realizó estudios de doctorado en filosofía (UIA); estudios de Degré Supérieur en Lengua Francesa (IFAL-Sorbonne); curso internacional de formadores socialcristianos (IFEDEC, Caracas, Venezuela).*

Salvador Abascal ha consolidado una reconocida trayectoria académica y docente. Se ha desempeñado como director general del Colegio Monte Albán de la Ciudad de México; como profesor, ha impartido clases y cursos de filosofía en la UIA; en el Diplomado en Seguridad Pública, Ética y

Derechos Humanos (UIA); en la Universidad La Salle y en el Instituto de Humanidades y Ciencias (INHUMYC). Ha sido profesor de Ideas e Instituciones Políticas y Sociales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); catedrático de filosofía del derecho en el sistema de posgrado de la Universidad Panamericana (UP); cofundador y director académico del Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa (CISLE); director académico del Instituto de la Integración Iberoamericana; director técnico de Organización Harvard; director general de la Fundación Rafael Preciado Hernández, institución académica del Comité Ejecutivo Nacional del PAN en el periodo 1997-2002; asesor y consultor sobre desarrollo humano y filosofía institucional en diversas empresas; asesor en ética

empresarial en el Centro Bursátil de México-Bolsa Mexicana de Valores; asesor de la Escuela Superior de Guerra; comentarista sobre temas contemporáneos en la empresa Grupo Radio Centro; autor de diversas obras y traducciones: *Filosofía del Amor* en Jacques Maritain (Tradición, 1972); *Introducción a la Filosofía de Santo Tomás de Aquino*, (traductor, 4 vols. Tradición, 1973); *Historia de la Filosofía* de J. Barbedette (traductor, 2 vols. Tradición, 1972); *Filosofía de la Técnica* (compilador, UIA, 1984); *La Resistencia Civil y las Fuentes del Poder* (EDAMEX, 1988); *Prometeo o el Aprendiz de Brujo* (EPESSA-ISCD, 1989); *Derechos Humanos al Alcance de Todos* (coautor, Diana, 1991); *Ética y Economía* (coautor, Universidad Javeriana de Bogotá, 1994); Aula de Ética Económica (coautor, Universidad de Deusto, Bilbao, 1995); *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México* (coautor, UNAM-UIA-INACIPE, 2002).

Salvador Abascal ha sido director del Consejo Editorial del Departamento de Filosofía de la UIA; miembro de la Sociedad Mexicana de Filosofía; miembro del Foro Latinoamericano; miembro fundador de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos; miembro fundador del Taller Iberoamericano de Ética Económica; miembro de la Società Internazionale Tomasso D'Aquino.

Es miembro activo del PAN desde 1982; consejero nacional 1988-2007; miembro

del Comité Ejecutivo Nacional 1999-2002 y 2005-2008; consejero regional del Distrito Federal 1987-1997 y 2001-2004; miembro del Comité Regional del Distrito Federal 1986-1999 y 2002-2003; representante a la I Asamblea del Distrito Federal 1988-1991; diputado federal 1991-1994; diputado local del Distrito Federal en dos ocasiones: 1994-1997 (Presidente de la Comisión de Derechos Humanos) y 2000-2003 (Presidente de la Comisión de Hacienda); candidato a presidente del Comité Directivo Regional del PAN en el DF 1993; precandidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal 2000; colaborador editorial en la revista La Nación, órgano oficial del Partido Acción Nacional; secretario nacional de doctrina y formación 2004-2007.

Salvador Abascal fue reconocido con el Premio a la Excelencia Docente de la Asociación de Profesores e Investigadores de la Universidad Iberoamericana (UIA) en 1975; profesor numerario de la UIA 1984; diploma y medalla al mérito universitario por la UIA 1990 y 1993; profesor emérito de la Universidad Iberoamericana 1993; reconocimiento por 40 años de labor académica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006.

Actualmente se desempeña como director general adjunto de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.



**Cristián  
Castaño  
Contreras**

*Abogado con estudios avanzados en Ciencia Política y Administración Pública, Maestro en Desarrollo Organizacional y Maestro en Seguridad Nacional y Defensa Nacional; además es Candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo. Como legislador federal y local ha participado en la agenda legislativa de las Comisiones de Gobernación, Relaciones Exteriores y Seguridad Nacional. Dentro de sus investigaciones y estudios ha propuesto la creación de un Índice de Afectación a la Seguridad Interior como instrumento del Estado Mexicano para el eficaz empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Nacional.*



**G u s t a v o**  
**G o n z á l e z**  
**H e r n á n d e z**

*Licenciado en Derecho egresado de la universidad jesuita ITESO, donde también cursó la Maestría en Política y Gestión Pública, y en proceso de titulación con el tema “Evaluación del Control Legislativo de la Seguridad Nacional en México”.*

Fue profesor de asignatura en la Universidad de Guadalajara durante nueve años, donde impartió las clases de “Gobierno en Grandes Ciudades”, “Reglamentación Municipal” y “Políticas Públicas II”. También ha participado como instructor en varios diplomados.

En la función pública, ha desempeñado los siguientes cargos de designación: Coordinador de la Secretaría General de Gobierno de Jalisco, Director de Políticas Públicas de Guadalajara, Director del Centro de

Estudios Municipales y Director del Patrimonio Inmobiliario de Jalisco.

Fue el primer Síndico de Guadalajara electo popularmente, cargo que ejerció de 2004 a 2006. Posteriormente fue electo diputado local de mayoría relativa por el distrito 12 de Guadalajara, Jalisco y se desempeñó como Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.

Actualmente es diputado federal de representación proporcional y es Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante de las comisiones de Fortalecimiento al Federalismo y Desarrollo Metropolitano.

Ha participado activamente en los temas de seguridad nacional que se debaten en

todo el país, resaltando su participación como “ponente” en los siguientes eventos: en el 7° Foro Nacional Seguridad, Justicia y Paz, organizado por varias asociaciones de la sociedad civil en el Centro Libanés; en el Foro Fuerzas Armadas y Seguridad Ciudadana, organizado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y la Fundación Friedrich Ebert; en el Seminario Internacional México: Seguridad Nacional, Relaciones Cívico Militares, Democracia y Combate a la Delincuencia Organizada, organizado por el Congreso de la Unión y varios organismos de la sociedad civil; y por último, en el Primer Seminario Internacional de Derecho de la Seguridad Nacional, organizado por la Secretaría de Gobernación

y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Participó en la visita oficial a las ciudad de Washington, D.C., donde sostuvo reuniones con los congresistas presidentes de los comités selectos de inteligencia del Senado y la Casa de los Representantes, así como con funcionarios de las recientes creadas áreas de Homeland Security. También presidió la visita oficial al Reino Unido e Italia, donde sostuvo reuniones con parlamentarios y funcionarios relacionados con la seguridad nacional.

En diciembre de 2010, cursó el Seminario Internacional en Seguridad Nacional en el International Centre for National Security Studies de Israel.



**J o s é**  
**L u i s**  
**O v a n d o**  
**P a t r ó n**

*Nacido en la Ciudad de Mexicali en Baja California en el año de 1970, actualmente casado y padre de tres hijos. Estudió la Carrera de Derecho en el Centro de Enseñanza Técnica y Superior, en Mexicali, Baja California. Es miembro activo del Partido Acción Nacional desde el año de 1995, aunque ha trabajado para el mismo desde el año de 1988. Ha desempeñado diversas actividades en el PAN, como Representante Electoral, Secretario General en Baja California, y Secretario Jurídico del Comité Directivo Estatal. Fue Consejero Nacional del PAN en el periodo anterior.*

En el ámbito de Gobierno, fungió como Director de Desarrollo Político de su Estado; Subsecretario del Gobierno para Asuntos Legislativos; Subsecretario General de Gobierno; y fue miembro del Gabinete del Gobierno Estatal como Director General de Inmobiliaria de Baja California. Actualmente es Diputado Federal en el Congreso Mexicano y funge dentro de la LXI Legislatura como Presidente de la Comisión de Seguridad Pública.



L u i s  
F e l i p e  
C a n g a s

*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Estudió la Maestría en Administración Pública en la Universidad Anáhuac. Maestro en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales por el Colegio de Defensa Nacional. Es Candidato a Doctor en Administración Pública, por la misma Universidad Anáhuac. Dentro del ámbito de la administración pública ha colaborado en el Senado de la República como Director de Análisis y Documentación en el área de de Apoyo Parlamentario. En la Secretaría de Desarrollo Social. En el ISSSTE en la Coordinación General de Delegaciones. En la Procuraduría General de la República ha colaborado en las áreas de la Oficialía Mayor; de Planeación Estratégica, Desa-*

rrollo e Innovación Institucional; así como, de Comunicación Social Desde el año de 1999 ha sido invitado como Profesor- Conferencista en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales de la SEDENA Colegio de Defensa. En diversas ocasiones ha dado Conferencias en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina. Además ha participado en diversos cursos sobre “Alta Dirección” en el Instituto de Desarrollo Empresarial Anáhuac de la Universidad Anáhuac; sobre Planeación Estratégica y Enfoque de Procesos en el ITAM y sobre Manejo de Crisis y Curso de Agendas Estratégicas de Comunicación Política y Legalidad de Acciones Institucionales en la PGR.





**Gerardo**  
**Rodríguez**  
**Sánchez**  
L a r a

*Miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)*, en donde coordina el proyecto de la Encuesta de Seguridad Nacional de México. Profesor de terrorismo en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Universidad Iberoamericana (UIA) en México. Ha sido asesor en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República. Becado por el gobierno de Francia para la Sesión sobre América Latina del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Francia. Invitado al programa de visitas a instituciones de seguridad e inteligencia organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores

de Francia. Becario de la fundación Konrad Adenauer para el programa de visitas a instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en Alemania (2003). Egresado del U.S. Institute on National Security de la Universidad de Delaware y graduado de Relaciones Internacionales por el ITAM. Cuenta con artículos sobre terrorismo y seguridad nacional publicados por las revistas *Foreign Affairs Latinoamérica*, la *Revista del Ejército y Fuerza Aérea de México*, *Bien Común* y *La Nación*. Colaborador del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Ha participado como conferencista para el Woodrow Wilson Center, la Universidad de la Defensa Nacional de Austria y el Collège Interarmées de Défense de Francia.



**A n d r e a**  
**N a v a r r o**  
**R i c h a u d**

*Licenciatura en Relaciones Internacionales* por la Universidad Iberoamericana con especialidad en Política y Derecho Internacional. Estudios en el Programa de Asuntos Globales de New York University (NYU). Asistente de investigación en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (2008-2009) y de la Dirección General Adjunta de Análisis Gubernamental de la Oficina de la Presidencia de la República de México (2010).



**A n d r é s**  
**P o n c e**  
**d e L e ó n**  
R o s a s

*Estudio la Licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).*

Es articulista regular de revistas como *Bien Común* y *La Nación*, publicación oficial del Partido Acción Nacional.

Desde mediados de 2009 a la fecha, se desempeña como Director de Estudios Políticos en la Fundación Rafael Preciado, desde donde desarrolla y dirige un equipo de investigación en análisis político.

Actualmente participa activamente en la integración y organización de la Comisión de Estudios sobre Seguridad y Defensa (COMSED) en la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC.

*Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro* se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2011  
en los talleres de Editores  
e Impresores FOC, SA de CV  
Calle Los Reyes No.26, Col. Jardines de Churubusco, 09410  
México DF. Tel. 56 33 28 72 Fax 56 33 53 32  
email: luzfoc@prodigy.net.mx

La edición consta de 1,000 ejemplares.  
El cuidado de la edición estuvo a cargo de  
Carlos Castillo López.

En las especiales circunstancias por las que atraviesa nuestro país, cuando algunos pretenden acumular riqueza y poder con base en actividades que dañan a la sociedad causando gran dolor humano, es de resaltar la aportación de este libro que, inspirado en ese deber de “resolver males” y “mejorar la condición de los hombres”, sumando técnica y ética, ciencia y conciencia, aborda el tema de la seguridad nacional de manera interdisciplinar y multidimensional, dando cuenta de su trayectoria política y legislativa, abordando dimensiones conceptuales, normativas, éticas, económicas y señalando aspectos concretos para mejorarla de manera integral.

*Gustavo Enrique Madero Muñoz*

