



Revista de El Colegio de San Luis  
ISSN: 1665-899X  
[revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx)  
El Colegio de San Luis, A.C.  
México

Martínez Serrano, Alejandro  
Tres momentos para entender la seguridad nacional de México  
Revista de El Colegio de San Luis, vol. IV, núm. 7, enero-junio, 2014, pp. 236-255  
El Colegio de San Luis, A.C.  
San Luis Potosí, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426239582011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

■ ALEJANDRO MARTÍNEZ SERRANO

## Tres momentos para entender la seguridad nacional de México

### RESUMEN

En este artículo se analiza la seguridad nacional de México a partir de tres contextos: el primero de ellos es el ámbito académico para conocer en dónde se estudia la seguridad nacional en nuestro país. El segundo es el relativo a las disposiciones gubernamentales en la materia, principalmente, los planes nacionales de desarrollo, y el tercero, son las acciones concretas que el gobierno ha realizado en los últimos años en temas de seguridad nacional.

**PALABRAS CLAVE:** MÉXICO, SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO

### ABSTRACT

This article examines Mexico's national security from three contexts: the first is the academic to understand where we study the national security. The second is related to government regulations in the matter, mainly national development plans, and the third is the concrete actions that the government has made in recent years on issues of national security.

**KEYWORDS:** MEXICO'S SECURITY NATIONAL, DEFENSE AND SECURITY IN MEXICO

# TRES MOMENTOS PARA ENTENDER LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

ALEJANDRO MARTÍNEZ SERRANO\*

## PRIMER MOMENTO

Jorge Chabat señaló en un texto ya clásico en los análisis de la seguridad nacional (SN) que su concepto se puede interpretar en tres variantes, las cuales se analizan a continuación:

En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, *think tanks* o incluso de oficinas gubernamentales que buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos [...] (Chabat, 1994:99).

En el caso de México, la SN como tema de estudio en círculos académicos es relativamente reciente; me refiero a que de los años ochenta a la fecha se han elaborado estudios sobre la SN. Para tal efecto, podemos establecer que fue a raíz del conflicto de guerra civil en Centroamérica y del llamado boom petrolero que existe la preocupación de estudiar el tema de la SN en México (Martínez Serrano, 2006).

Como consecuencia de lo anterior, podemos señalar que son limitados los espacios académicos para estudiar la SN en México, como se puede apreciar en un análisis hecho de catorce planes de estudio de la licenciatura en Relaciones Internacionales. El criterio para seleccionar estas Instituciones de Educación Superior se basó en la consulta del documento publicado por el periódico *El Universal* titulado “Las mejores universidades de México” (2014, marzo 18). A los diez primeros lugares de ese documento agregué cuatro planes de estudios de instituciones académicas destacadas.<sup>1</sup> Se obtuvieron los siguientes resultados:

\* UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón. Correo electrónico: alemarse@gmail.com

<sup>1</sup> El Colegio de San Luis, el Instituto Tecnológico de México, el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad La Salle.

1. En el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales que imparte El Colegio de México no hay ninguna materia que trate el tema de la SN (El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, s/f).
2. En el Centro de Investigación y Docencia Económica, en la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en el quinto semestre se cursa la asignatura obligatoria Seguridad Internacional (Centro de Investigación y Docencia Económicas, s/f).
3. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el plan de estudio de Relaciones Internacionales se encontró una materia optativa, Soberanía, Democracia y Seguridad Nacional, y otra que trata este tema en forma indirecta, Geopolítica. Las cuales se pueden cursar a partir del séptimo y hasta el noveno semestre (UNAM, 2007).
4. En la Universidad de las Américas de la ciudad de México su plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales no contempla ninguna asignatura relacionada con la SN (Universidad de las Américas, s/f).
5. En la Universidad de Guadalajara se estudia Relaciones Internacionales en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, en cuyo plan de estudios encontramos una asignatura obligatoria, Geopolítica, que, como se ha dicho, se relaciona con la SN, así como una optativa relativa a la SN (UdeG, Guía de carreras, s/f).
6. En la Universidad de las Américas en Puebla, en el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales, se encontraron dos asignaturas obligatorias; una en cuarto semestre, Geopolítica y Recursos Naturales, que trata en forma indirecta temas relacionados con la SN, y en sexto semestre, Seguridad en el Contexto Global (Universidad de las Américas Puebla, s/f).
7. En el Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente se imparte la licenciatura en Relaciones Internacionales. Luego de analizar su plan de estudio, no se encontró asignatura alguna relacionada con la SN (ITESO, s/f).
8. En la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, en el plan de estudio de Relaciones Internacionales no se incluye ninguna materia dedicada al tema; sin embargo, hay una optativa que, por su denominación, trata temas relativos a la SN, Geopolítica, la cual se puede cursar en el noveno semestre (UNAM, FES-Acatlán, 2004).
9. En la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en el plan de la Licenciatura en Relaciones Internacionales encontramos la asignatura

Geopolítica que, como ya se mencionó, en ella se tratan algunos temas de la SN en forma indirecta (BUAP, s/f).

10. En la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, en el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales no se encontró ninguna asignatura dedicada al tema de la SN (UNAM, FES Aragón 2007).
11. El Colegio de San Luis, en el plan de estudios de la Licenciatura en Relaciones Internacionales hay una materia obligatoria en sexto semestre dedicada a la SN denominada Doctrinas de Seguridad Nacional,<sup>2</sup> y en ese mismo semestre se cursa, también en forma obligatoria, otra llamada Desarme y Seguridad Internacional (El Colegio de San Luis, s/f).
12. En el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se imparte la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Luego de revisar su plan de estudios, encontramos que no hay ninguna asignatura que haga referencia a la SN (ITAM, s/f).
13. En el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en el plan de estudios de la carrera en Relaciones Internacional se encontró la asignatura Geopolítica y Cambios Globales, que se cursa como obligatoria en el tercer semestre (ITESM, s/f).
14. En el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales que se imparte en la Universidad Iberoamericana hay una materia obligatoria en séptimo semestre que trata estos temas, Desarme y Seguridad Internacional (Universidad Iberoamericana, 2004).
15. En la Universidad La Salle se imparte la Licenciatura en Relaciones Internacionales, en cuyo plan de estudios encontramos una asignatura obligatoria, en octavo semestre, denominada Amenazas a la Seguridad Internacional (Universidad La Salle, s/f).

De los quince planes de estudio, en cinco no hay referencia alguna a la SN. En tanto que en los diez restantes tenemos las siguientes consideraciones:

- a) En seis de ellos existe una asignatura denominada Geopolítica, que si bien trata temas relacionados con la SN, lo hace en forma indirecta. En cuatro casos esa asignatura es obligatoria y en los dos restantes es optativa.

<sup>2</sup> Tengo el honor de haber impartido esta asignatura a la tercera y cuarta promociones en 2008 y 2011, respectivamente.

- b) En cinco de esos diez planes de estudio hay una asignatura relacionada con la seguridad internacional que se cursa en forma obligatoria.
- c) En tres de ellos se encuentra una asignatura denominada Seguridad Nacional, pero en dos de ellos la asignatura es optativa y sólo en uno de los quince planes de estudio es obligatoria.

A los quince planes de estudio de licenciatura habría que agregar que en México sólo dos instituciones académicas están dedicadas al estudio de la SN: el Colegio de Defensa Nacional, que depende de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea (Secretaría de Defensa Nacional, s/f), y el Centro de Estudios Superiores Navales; en ambas se puede estudiar la Maestría en SN, y en la segunda de ellas también se imparte la Maestría en Seguridad Nacional en línea<sup>3</sup> y el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional (Secretaría de Marina, Centro de Estudios Superiores Navales, s/f).

Se han hecho intentos de difundir el estudio de la SN, pero en niveles de educación continua por medio de diplomados;<sup>4</sup> algunos se han llevado a cabo por varios años, tal es el caso de los que imparten la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y, recientemente, la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

## SEGUNDO MOMENTO

Continuando la cita del texto del doctor Jorge Chabat, “En el segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales, o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos” (Chabat, 1994:99). En ese orden de ideas, el término *seguridad nacional* apareció por primera vez en un documento oficial en 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se encargaba formalmente a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la Seguridad de la Nación (DOF, 1973, julio 27).

<sup>3</sup> Mediante una plataforma educativa, con la utilización del software Moodle.

<sup>4</sup> Señalo que en el nivel de educación continua, ya que en la Ley General de Educación no se considera el Diplomado como un grado académico, sino como un estudio de actualización, sin que se requiera permiso de la autoridad educativa para impartirlo.

Sin embargo, en un documento de planeación nacional que marca políticas de gobierno, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue en el que se indicó que la SN es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. En una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980:132).

Este aporte establece una definición de SN tradicional que se enmarca en el contexto de la guerra fría. Es una SN dedicada exclusivamente a las fuerzas armadas, donde no hay posibilidad de abrir el debate a otras instancias del gobierno o de la sociedad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la SN fue interpretada como una

Herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional [...] México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. [...] En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983:58-61).

En esta otra interpretación tenemos una postura pacifista que se fundamenta en los principios de la política exterior de México que fueron llevados al texto constitucional precisamente en la administración del presidente De la Madrid. También este concepto se debe al contexto que vivió México en el conflicto centroamericano, en el que fue impulsor de la vía negociadora y pacífica mediante el Grupo Contadora.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la SN es definida como una “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano”, por lo que debe ser preservada en el ámbito interno y en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos, el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que éste representa.

La SN “es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de

los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia” (Poder Ejecutivo Federal, 1989:54).

Esta es quizá la aportación más elaborada al respecto, ya que toma en cuenta la esfera interna y externa, así como los elementos esenciales del Estado, los cuales preserva la SN: territorio, población, gobierno, proyecto nacional, orden jurídico (estado de derecho) y la soberanía.

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo anterior, toda vez que no existe en dicho plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social” (Poder Ejecutivo Federal, 1995:8).

Se puede apreciar que se da una continuidad entre los planes de 1989 a 2000; eso mismo se verá en las instituciones encargadas de la SN. Sin embargo, fue en ese sexenio, en el cual se inició una estrategia en contra de la inseguridad pública con la creación de la Policía Federal Preventiva,<sup>5</sup> cuando se aceptó que este tema había rebasado las instancias institucionales civiles para empezar a convertirse en un problema de SN.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el presidente Vicente Fox establece que “la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (Poder Ejecutivo Federal 2011:127). Se da un giro en el concepto utilizado en los dos sexenios anteriores, ya que se le da un énfasis al tema de los derechos humanos.

En este mismo documento se hace un deslinde de la forma en que operaron el tema de la SN gobiernos anteriores al de Fox, de tal suerte que se señala que:

<sup>5</sup> El 4 de enero de 1999 nació la Policía Federal Preventiva (PFP) de México como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con reconocida autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones. Para abundar en este proceso véase Romero Guerrero, 2010:67.

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional (Poder Ejecutivo Federal 2011:128).

Este párrafo es revelador del manejo discrecional de la SN durante décadas. Se confundió con la seguridad del régimen, con seguridad política, seguridad de partido en el poder, seguridad de la clase política, seguridad de la Revolución Mexicana. Al respecto, Raúl Benítez Manaut (2001:983-988) señala que el régimen de la Revolución confundió en 16 aspectos la SN.

No obstante, durante el gobierno de Fox volvieron a ocurrir hechos que revelan el uso discrecional de los aparatos de inteligencia para la SN del Estado mexicano para fines políticos; tal es el caso del escándalo de corrupción en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el empresario Carlos Ahumada (cfr. Ahumada, 2009), el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, entre otros.

Ese Plan señala también una agenda de amenazas a la SN: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (Poder Ejecutivo Federal, 2001:128). Esta agenda representa un cambio, ya que por primera vez se establece que la pobreza de buena parte de la población mexicana es una amenaza a la SN, y ya quedan fuera de este discurso los temas tradicionales de preservación de la soberanía y de la independencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que “una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4 300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras” (Poder Ejecutivo Federal, 2007:68). En este Plan ya no se aventura a conceptualizar la SN, ya que a partir de 2005 existe la Ley de Seguridad Nacional (DOF, 2005, enero 31) que establece un concepto y un marco legal para su operación.

Asimismo, parte del objetivo 13 del Plan 2007-2012 consiste en “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés” (Poder Ejecutivo Federal, 2007:69). Al igual

que el plan anterior, en éste se establece una prioridad de los derechos humanos, lo cual es reflejo de la filosofía política del Partido Acción Nacional (PAN), partido en el gobierno en esos dos sexenios (cfr. Martínez Serrano, 2004).

### TERCER MOMENTO

Siguiendo con la cita de Chabat, finalmente, “En un tercer nivel, podríamos ubicar a la ‘seguridad nacional realmente existente’. Esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses ‘reales’ (o los que los gobiernos consideran así)” (1994:100).

En la historia de la SN en México se ha pasado del concepto tradicional militarista y represor, en el cual la SN era entendida como la defensa del régimen y la vigilancia de los opositores políticos, así como la preservación de la soberanía y la independencia y la vigilancia de la amenaza comunista (cfr. Aguayo Quezada, 1998; Sierra Guzmán, 2003), al concepto moderno multidimensional, en el cual prevalecen las amenazas no estatales a la SN y se privilegia la seguridad humana (cfr. Zavaleta Hernández, 2010; Rojas Aravena y Goucha, 2002).

La mejor reseña que se ha elaborado sobre este proceso histórico la encontramos en el libro *La charola*, escrito por el doctor Sergio Aguayo (2001). Pero hay que señalar que la historia de la SN se ha ligado a la historia de las instituciones encargadas de generar la inteligencia para la SN, así que durante muchos años se confundió, y hasta la fecha se ha confundido, en algunos ámbitos SN con inteligencia para la SN.

La inteligencia se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental a fin de mejorar sus intereses de SN y enfrentar las amenazas de los adversarios potenciales contra aquellos intereses. Como actividad, la inteligencia comprende la colección y el análisis de información importante para la formulación e instrumentación de la política de SN. También incluye actividades para contrarrestar las acciones de inteligencia de los adversarios, negándoles el acceso a información o engañándolos acerca de ciertos acontecimientos y su importancia.

Leonardo Curzio comenta que la inteligencia debe tratarse como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello, los siguientes aspectos deben arraigarse socialmente: 1) la labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático; 2) el acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia; 3) el control

sobre el órgano de inteligencia; 4) una comprensión general de la importancia y los alcances de la ley de inteligencia; 5) los secretos oficiales, y 6) la profesionalización de la labor de inteligencia (Curzio Gutiérrez, 2007:107-109). Aquí cabe mencionar que no hubo ley en la materia hasta 2005, por lo que no aplica el punto cuatro; de los puntos del uno al tres y el cinco se tratan en forma discrecional de acuerdo con el presidente de la República y al secretario de Gobernación en turno, en tanto que se realizó una profesionalización, pero desde la década de los ochenta.

A continuación se expone en una línea del tiempo un breve recorrido por las instituciones que han marcado la historia de la SN en México.



En forma paralela a esta línea del tiempo debe establecerse la figura del presidente de la República, el gran tomador de decisiones del más alto nivel en temas de SN de nuestro sistema político.

En este espacio abundaremos en las últimas instituciones vigentes a partir de la profesionalización que se inició en 1989, y no en los orígenes y antecedentes remotos de la instituciones dedicadas a la SN en México. Sin embargo, no podemos dejar de lado la gran corrupción e impunidad en la que operaron muchos de estas agencias de inteligencia, en especial la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que fue el baluarte para proteger el régimen priista durante muchas décadas. En una charla personal, un antiguo miembro de la DFS le dijo al suscrito que ante la designación del director de la DFS a un agente para que se hiciera cargo de una delegación de ésta en un estado de la República no había presupuesto alguno para montar una oficina, viáticos para el traslado ni para alquilar vivienda; la respuesta del superior fue que para obtenerlos, se necesitaba el uso correcto de la charola<sup>6</sup> y del arma de

<sup>6</sup> Dada la importancia de esta acreditación que les otorgaba poder absoluto a los agentes de la DFS, Sergio Aguayo decidió emplear este término para darle nombre a su libro ya citado.

cargo. Esta mentalidad degeneró en los años ochenta y estableció lazos de simbiosis entre agentes de la DFS y los carteles de las drogas (cfr. Bowden, 2002), que fueron la causa de la desaparición de esta institución.

El cambio en esas estructuras empezó a fines de los años ochenta; el gobierno mexicano dio un giro de 180 grados en la forma de operar la toma de decisiones del más alto nivel en materia de SN. El presidente Carlos Salinas de Gortari creó, en enero de 1989, el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN), instancia dependiente de la Oficina de la Presidencia.

El GSN, durante muchos años fue el organismo de mayor jerarquía en nuestro sistema de SN, instancia de coordinación integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designara el titular del Ejecutivo. Esta instancia analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al presidente de la República. El GSN no genera inteligencia para la SN; sus integrantes sí la realizan en la esfera de su competencia, esencialmente en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y en las secciones segundas de los Estados mayores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

El GSN forma parte del sistema de Gabinetes especializados de la Presidencia de la República, el cual tiene su origen en el acuerdo presidencial del 6 de diciembre de 1988, en el cual se indica que estos gabinetes son responsables de definir y evaluar las políticas del gobierno federal en los asuntos de su competencia.

Las reuniones de este gabinete se realizan por convocatoria del presidente, con el fin de analizar temas de alta prioridad para la nación, tomar acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas, además de brindar apoyo técnico y asesoría al presidente. La función de este gabinete se concreta a dar respuesta coordinada a posibles riesgos que vulneren la soberanía nacional, el marco de libertades, la paz social, las instituciones y todo aquello que pueda afectar el desarrollo normal de la vida política, económica y social del país.

El GSN siguió funcionando durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo pero al inicio de la Administración del presidente Vicente Fox dejó de operar y entró en funciones la Consejería de Seguridad Nacional, que quedó a cargo de Adolfo Aguilar Zinser,<sup>7</sup> quien inició el desarrollo de una estructura de asesoría

<sup>7</sup> Académico que se dedicó a la investigación en ciencias sociales en instituciones públicas del país, considerado como un pionero en los estudios de seguridad nacional. En los años noventa ingresó a la política nacional; primero

para que el presidente tomara decisiones en materia de SN. Sin embargo, al año en ese encargo fue removido y designado embajador permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas; literalmente pasó de manejar las estructuras de la SN a las estructuras de la Seguridad Internacional.<sup>8</sup>

Luego de la salida de Aguilar Zínsler en enero de 2002, se creó un vacío institucional, ya que no fue nombrado funcionario alguno para reemplazarlo. En ese momento se dijo que sus funciones serían cubiertas por el propio titular del poder ejecutivo. Y luego de quince meses de indefinición en materia de SN, el 9 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se vuelve a reactivar el GSN. En este documento se menciona que la SN es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la 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 ciudadanos.

Como hemos señalado, se tiende a confundir SN con inteligencia para la SN. A fines de los años ochenta, en febrero de 1989, por decreto expedido por el presidente Salinas, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, modificación que incluyó que la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se transformara en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyo objetivo general es formar un sistema de inteligencia capaz de recolectar, procesar, difundir y explotar la información relacionada con la SN. Esta transformación vino a sustituir las añejas estructuras de la Dirección Federal de Seguridad y de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales para formar un órgano de inteligencia civil acorde con las transformaciones políticas y sociales que experimentaba el país en aquel entonces y apto para hacerle frente a los desafíos que planteaba el eventual fin de la Guerra Fría.

---

como diputado federal (1994-1997), después como senador de la República (1997-2000). También fue investigador en el Centro de Estudios de América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>8</sup> Acerca de la salida de Adolfo Aguilar Zínsler recomiendo la interpretación de este acontecimiento hecha por Raúl Benítez Manaut, 2008.

El CISEN se halla encuadrado en el organigrama de la Secretaría de Gobernación como un organismo descentralizado, cumple la tarea de generar inteligencia civil en materia económica, social y política, la cual es presentada en el GSN, donde se utiliza para la toma de decisiones de alto nivel en materia de SN.

Jorge Tello Peón, quien fue director general del CISEN, al referirse a este organismo, expresó:

No es, y no será, la historia de los órganos de inteligencia la historia de sus éxitos; desgraciadamente los órganos de información están para un mantenimiento del *statu quo*; sí, efectivamente, y será responsabilidad de los políticos y de la sociedad el perfeccionamiento de ese *statu quo*, y no de su estancamiento; los sistemas de información, en la medida que sean profesionales tendrá que responder a ese gobierno legítimamente constituido y los sistemas de información tendrán una historia de sus fracasos, nada más, pues sus éxitos están por saberse siquiera para sentirse (Tello Peón, 1994:37).

Al respecto, uno de los especialistas mexicanos sobre la materia señala que “Los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar y explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia (Aguayo Quezada, 1997:185).

Este mismo autor señala que, sin embargo, hay una mejoría en la forma de funcionar del CISEN, para lo cual nos indica que:

[...] es necesario reconocer que en épocas recientes el CISEN ha contratado personal más tolerante, menos agresivo ante las diferencias. Este perfil refleja los cambios de nuestra sociedad. Poco a poco, los servicios de inteligencia se transforman, y sus miembros son capaces de entender la naturaleza de los sectores independientes u opositores, al mismo tiempo que se afina su percepción de sí mismos y de su misión (Aguayo Quezada, 1997:202).

Se han hecho muchas críticas al CISEN; me concentraré en cuatro:

1. Desde la creación de la Policía Federal Preventiva, ahora Policía Federal, el CISEN no desarrolla funciones operativas ni policiacas: su labor se limita a la producción de inteligencia para la toma de decisiones (Moloeznik Gruer

y Regalado Santillán, 2004:132). Al respecto, señalan que la función de un órgano de inteligencia para la SN tiene funciones de análisis y también operativas, ya que la información debe ser de campo, de primera fuente, si es posible, en tanto que en sociedades democráticas es preferible que el órgano de inteligencia no tenga funciones policiacas, como sí las tuvo la DFS en el caso de México, por lo que al no contar con funciones operativas el CISEN pierde la posibilidad de generar inteligencia de calidad.

2. La disputa acerca de que el CISEN sea un órgano de Estado y no uno al servicio del régimen sigue vigente, ya que como se desprende de su estructura normativa, sigue dependiendo del Poder Ejecutivo Federal y en específico del secretario de Gobernación,<sup>9</sup> en ese orden de ideas, nada garantiza que este funcionario haga uso de esa información y de la inteligencia generada en el CISEN para el beneficio personal, para denostar a adversarios políticos o para privilegiar a su grupo político.
3. El CISEN se dedica a la inteligencia civil para la SN en tanto que las Fuerzas Armadas, mediante las Secciones Segundas de los Estados Mayores de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, generan la inteligencia militar para la SN. Pero en la práctica hay duplicidad de funciones entre estas instancias, lo cual provoca desperdicio de recursos humanos y materiales, por lo que no está consolidada la llamada comunidad de inteligencia; prueba de ello es que integrantes de las fuerzas armadas colaboran comisionados en el CISEN, pero no es común que funcionarios del CISEN estén comisionados en las fuerzas armadas; sí los hay, pero en las instancias educativas: Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales, mas no en las áreas operativas.
4. El general Tito Valencia Ortiz señaló, en una conferencia pronunciada en 1996 en el Colegio de Defensa Nacional, que no era sano para la SN que el órgano de inteligencia fuera el órgano que planificará la SN y el CISEN desde su creación ha realizado, en la práctica, estas dos funciones, ya que si se concentran ambas atribuciones se estaría dando mucho poder a los funcionarios que encabezan el CISEN, ya que recolectan la inteligencia y planifican qué hacer con ella. A partir de la creación del GSN se le encarga este tipo de funciones de planificador; pero, en términos reales, el GSN no

<sup>9</sup> El actual Senador Santiago Creel Miranda fue el último secretario de Gobernación que disputó la candidatura de su partido a la presidencia de la República; no la obtuvo, pero nada garantiza que otros funcionarios en ese cargo quieran emplear la información del CISEN para esos fines.

tiene estructura, sino que opera como una simple reunión de altos funcionarios, por lo que, en realidad, quien realiza las funciones de diseño de la planeación es el CISEN.

En la administración del presidente Fox, en 2005 se señala en el artículo tercero de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) que, para efectos de esa ley, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.<sup>10</sup> Si bien es una definición que por muchos años había quedado en el devenir de los criterios presidenciales, se tiene un avance, ya que ha quedado enmarcada en una ley de carácter federal. Pero queda en el ámbito tradicional porque se enfoca en la idea de asegurar al Estado, no al ser humano, como se ha considerado la seguridad humana.

Asimismo, se crea el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) para la coordinación de acciones orientadas a preservar la SN, integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá; el secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Seguridad Pública; el secretario de Hacienda y Crédito Público; el secretario de la Función Pública; el secretario de Relaciones Exteriores; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el procurador general de la República, y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del presidente, el secretario ejecutivo presidirá la reunión. El Consejo contará con un secretario técnico, que será nombrado por el presidente de la República; dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el presupuesto de egresos de la federación. Éste no será integrante del Consejo.

El CSN es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto, conocerá los asuntos siguientes: 1) la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la SN; 2) los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la SN; 3) el Programa

<sup>10</sup> Las acciones que menciona el artículo referido conllevan la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; 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; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos; 4) la evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos; 5) los programas de cooperación internacional; 6) las medidas necesarias para la SN, dentro del marco de atribuciones previsto en la Ley de Seguridad Nacional y en otros ordenamientos aplicables; 7) los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas; 8) 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; 9) los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y 9) los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

No obstante estas atribuciones del CSN, en la realidad, como antes y ahora reconocido por la propia Constitución, persiste la figura del presidente de la República en la toma de decisiones, que data de 2004, cuando hubo se reformó la fracción VI del artículo 89, para quedar de la siguiente forma: “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: [...] VI. 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”.

En este sentido, la responsabilidad recae en la figura del presidente, auxiliado por los secretarios de Estado, el procurador general de la República, así como en el director del CISEN. No cambia, entonces, la situación que había estado presente antes de la LSN. Asimismo, en el marco de la LSN existe una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), cuyo objetivo es que las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estén sujetas a su control y evaluación. La CBSN está integrada por tres senadores y tres diputados. La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Una vez explicadas las estructuras del GSN<sup>11</sup> y del CSN, se observa que sus capacidades son similares. Ambas instituciones existen en paralelo. La capacidad del CSN es identificar los problemas de la SN y tomar las decisiones pertinentes al caso, con el fin de neutralizarlos o erradicarlos, empleando el poder nacional representando en primera instancia por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Federales.

<sup>11</sup> Mediante Acuerdo presidencial publicado el 1º de abril de 2013, el GSN tomó el nombre de México en Paz.

## CONCLUSIONES

El recorrido por la SN en México desde tres aspectos nos ha brindado la oportunidad de conocer un panorama de este tema. Asimismo, hemos visto su actual marco legal y las instituciones que lo integran.

Queda mucho por hacer en materia de SN en México, desde las instituciones de educación superior hasta las esferas más altas de la toma de decisiones en materia de SN. La SN es una tarea no exclusiva del gobierno, de las fuerzas armadas o del CISEN; la SN debe ser una responsabilidad de todos los ciudadanos de un Estado-nación que quieran construir día a día la nación, como lo señala Ernesto Renán: “Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. La existencia de la nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida” (Renán, 1957:107).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, S. (1997). “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”. En: S. Aguayo Quezada y J. Bailey (coords.). *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI.
- AGUAYO QUEZADA, S. (1998). *1968. Los archivos de la violencia*. México: Grijalbo.
- AGUAYO QUEZADA, S. (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- AHUMADA, C. (2009). *Derecho de réplica: Revelaciones de la más grande pantalla política en México*. México: Grijalbo.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2001). “Seguridad nacional y transición política”. *Foro Internacional*, 41(4):983-988.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2008). “La seguridad nacional en la indefinida transición. Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”. *Foro Internacional*, XLVIII(1-2):184-208.
- BOWDEN, C. (2002). *Down by the River: Drugs, Money, Murder, and Family*. Nueva York : Simon & Schuster.
- BUAP (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) (s/f). Planes de estudio [en línea]. Disponible en: <http://www.buap.mx/> [consultado: 2012, enero 21].
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE) (s/f). Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales Objetivo. ¿Qué perfil buscamos?

- Plan de estudios. Perfil de egreso [en línea]. Disponible en: <http://cpyri.cide.edu/> [consultado: 2012, enero 21].
- CURZIO GUTIÉRREZ, L. (2007). *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CHABAT, J. (1994). “Seguridad nacional y narcotráfico: Vínculos reales e imaginarios.” *Política y Gobierno*, I(1).
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1973, julio 27). Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2005, enero 31). Ley de Seguridad Nacional.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, Centro de Estudios Internacionales (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: [http://cei.colmex.mx/R\\_Internacionales.html](http://cei.colmex.mx/R_Internacionales.html) [consultado: 2011, noviembre 13].
- EL COLEGIO DE SAN LUIS (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Programa de Estudios Políticos Internacionales. Materias [en línea]. Disponible en: <http://www.colsan.edu.mx/licenciatura/mapacurricular.htm> [consultado: 2012, enero 21].
- EL UNIVERSAL [MÉXICO, D.F.] (2014, marzo 18). “Las mejores universidades de México” [en línea]. Suplemento Especial 14. Disponible en: <http://mejoresuniversidadesdemexico.mx/#/1/> [consultado: 2014, abril 12].
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan [en línea]. Disponible en: [http://www.itam.mx/es/documentos/plan\\_rel\\_inter.pdf](http://www.itam.mx/es/documentos/plan_rel_inter.pdf) [consultado: 2012, enero 21].
- ITESM (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey) (s/f). Licenciando en Relaciones Internacionales. Plan de estudios [en línea]. Disponible en: <http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/itesm/tecnologico+de+monterrey/carreras+profesionales/areas+de+estudio/ciencias+sociales+y+humanidades/lri> [consultado: 2012, enero 21].
- ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente) (s/f). Relaciones Internacionales. Materias [en línea]. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.iteso.mx> [consultado: 2012, enero 21].
- MARTÍNEZ SERRANO, A. (2004). “¿Le importa la seguridad nacional a los actores políticos mexicanos?”. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Visiones desde el Norte y visiones desde el Sur: La Nueva Configuración del Poder Mundial, celebrado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, del 28 al 30 de octubre de 2004.

- MARTÍNEZ SERRANO, A. (2006). "La democracia mexicana y su relación con la seguridad nacional". En: E. Conejero y S. Gómez Tagle (coords.). *Democratización y globalización en América Latina*. Alicante: Universidad Miguel Hernández.
- MOLOEZNICK GRUER, M. P., y Regaldo Santillán, J. (2004). "Seguridad nacional, política exterior y gobierno de alternancia en México". En: J. M. Ramos García y O. Woo Morales (coords.). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *El mercado de valores*, junio 1º.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- RENÁN, E. (1957) *¿Qué es una nación?*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- ROJAS ARAVENA, F, y Goucha, M. (eds.) (2002). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- ROMERO GUERRERO, C. B. (2010). "Estrategias de combate a la corrupción en la Policía Federal Preventiva (PFP) de México, 1999-2009". Proyecto de investigación doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (s/f). Educación militar [información en línea]. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/educacion-militar> [consultado: 2012, enero 21].
- SECRETARÍA DE MARINA, Centro de Estudios Superiores Navales (s/f). Maestría en Seguridad Nacional y Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional [en línea]. Disponible en: [http://www.cesnav.edu.mx/estudios/b\\_seg\\_nal.html](http://www.cesnav.edu.mx/estudios/b_seg_nal.html) [consultado: 2012, enero 21].
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1980). Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto de los Estados Unidos Mexicanos.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1983). Plan Nacional del Desarrollo 1983-1988. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto de los Estados Unidos Mexicanos.

- SIERRA GUZMÁN, S. (2003). *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México: Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- TELLO PEÓN, J. (1994). *El Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional*. México. Mimeógrafo.
- UDEG (Universidad de Guadalajara) (s/f). Guía de Carreras [en línea]. Ciencias Sociales y Humanidades. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de estudios. Perfiles. Campo profesional. Disponible en: <http://guiadecarreras.udg.mx/licenciatura-en-relacione-internacionales/> [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2007). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Descripción Sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: [https://escolar1.unam.mx/planes/f\\_ciencias\\_politicas/Relsint.pdf](https://escolar1.unam.mx/planes/f_ciencias_politicas/Relsint.pdf) [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), FES (Facultad de Estudios Superiores) Acatlán (2004). Descripción sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: <https://escolar1.unam.mx/planes/acatlan/Relsint-Acat.pdf> [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), FES (Facultad de Estudios Superiores) Aragón (2007). Descripción sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: <https://escolar1.unam.mx/planes/aragon/Relsint-Arag.pdf> [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de Estudios. Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) 901014 de fecha septiembre 21, 1990 [en línea]. Disponible en: <http://www.udlap.mx/ofertaacademica/planestudios.aspx?cvecarrera=LRI> [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (2004). Relaciones internacionales. Curriculum ideal. Plan 2004 [en línea]. Disponible en: [http://enlinea.uia.mx/EstructuraAcademica/consulta\\_plan\\_ideal.cfm?carrera=2001&plan=6](http://enlinea.uia.mx/EstructuraAcademica/consulta_plan_ideal.cfm?carrera=2001&plan=6) [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD LA SALLE (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de estudios [en línea]. Disponible en: <http://lasalle.mx/oferta-educativa/licenciaturas/facultad-de-derecho/relaciones-internacionales/> [consultado: 2012, enero 21].
- ZAVALETÀ HERNÁNDEZ, S. K. (2010). "Algunas notas sobre la seguridad humana". En: E. Hernández-Vela Salgado (ed.). *Política internacional. Temas de análisis I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.