

# LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO, DESDE UN ENFOQUE DOGMÁTICO

JUAN MANUEL ANGULO JACOVO\*

## Resumen

La seguridad nacional en México es una asignatura desconocida para la mayoría de la población, e incluso para muchas autoridades, en su concepto, fines, alcances y limitaciones, no obstante que a últimas fechas se habla mucho de ella. En este ejercicio, se pretende dejar en claro lo que ésta significa y cuál es el enfoque que los investigadores y académicos y el Estado Mexicano le han venido dando.

The national security in Mexico is an unknown task for the majority of the population, including many authorities, in its concepts, goals, reaches and limitations, even though lately it is commented very much about it. In this exercise, its pretended to be clear what this means and which is the focus that investigators and academic people together with the Mexican State have been concerned about it.

## I. Conceptualización de seguridad nacional

Para L. Thorup, el concepto de seguridad nacional “surgió por primera vez en Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar”, y “en la década de los setenta, algunos investigadores estadounidenses —que reaccionaban ante el creciente interés en la academia y en la política pública por la interdependencia económica de los Estados Unidos— trataron de reformular el concepto ampliando su definición, de manera que incluyera aspectos económicos y sociales”.<sup>1</sup>

---

\* Coronel de Justicia Militar y Licenciado. 7/o. Agente del Ministerio Público Militar adscrito a la Procuraduría General de Justicia Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

<sup>1</sup> L. Thorup, Cathryn. La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición, del libro en busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, de Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, Siglo XXI Editores, 2a. ed., 2002, p. 97.

Para los mexicanos, la seguridad nacional no es un concepto muy conocido, más bien, es con frecuencia motivo de confusiones entre la población que no tiene un conocimiento claro de lo que éste significa y mucho menos de sus alcances y limitaciones.

El término de seguridad nacional puede ser empleado por diferentes actores para promover sus agendas, debido a que es relativamente fácil llamar la atención hacia algún tema al calificarlo como “asunto de seguridad nacional”. En el pasado, dicho término podía ser utilizado para justificar acciones represivas e ilegales contra los opositores, con el argumento de que se defendía a la nación.

El término de seguridad nacional proviene del latín *sucurus* (*sine cura*), que significa sin cuidado, o que no se requiere tener cuidado. Derivado del concepto de nación, el término de seguridad nacional refleja un ámbito de Estados nacionales, donde la competencia por la supremacía es un principio ordenador; es decir, en un contexto donde el interés propio, el cual está en contraposición al de los otros Estados, se constituye en un factor determinante del comportamiento estatal.

Es importante destacar que el interés nacional tiene un aspecto fundamentalmente externo al estructurar las relaciones entre los Estados, ya que procura la sobrevivencia del Estado nación frente a otros Estados nación.

Ante la falta de un concepto de seguridad nacional que derivara de una Ley de la materia y que fuera la base para establecer las políticas públicas del gobierno, los actores políticos de México intentaron establecer un concepto, que por lo mismo ha sido muy diverso, atendiendo en la mayoría de los casos a los intereses que se pretende proteger y al enfoque que se le quiera dar. Según Óscar Vladimir Martínez, el concepto de seguridad nacional “ha sido utilizado por el Estado de manera discrecional a propósito de los más diversos asuntos, sin que a la fecha exista un marco normativo que determine cuáles son las circunstancias de amenaza real para la seguridad del país y que acote el funcionamiento de los órganos encargados de esta tarea”.<sup>2</sup> A la fecha, dicho marco constitucional y legal ya existe en nuestro país.

Para Aguilar Zinser, en México la noción de seguridad es más restrictiva que para Estados Unidos, “se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida ésta como un atributo

---

<sup>2</sup> Vladimir Martínez, Óscar, *Seguridad nacional, prioridad sin definición*, Revista *Enfoque*, núm. 395, 2 de septiembre del 2001, p. 14.

político-jurídico que abarca al territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales”.<sup>3</sup>

Otros señalan que a la seguridad nacional la entendemos como aquella que deberá preservar las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, permitiendo el desarrollo soberano del país, asignatura que está íntimamente ligada con la seguridad pública, siendo esta última una arista más de las que conforman el ámbito de competencia de la seguridad nacional.<sup>4</sup>

El Instituto Nacional de Administración Pública considera que seguridad nacional es “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en: a) la preservación de la soberanía e independencia nacionales, b) el mantenimiento del orden constitucional, c) la protección de los derechos de sus habitantes, y d) la defensa de su territorio”.<sup>5</sup>

González Licea nos dice que la seguridad nacional “debe verse como un instrumento del Estado al servicio del interés general, traducida en un instrumento idóneo para la toma de decisiones al establecer las estrategias nacionales, en la medida que reporta en forma objetiva la relación del poder del Estado y los objetivos e intereses nacionales”.<sup>6</sup>

Para Vega García, la 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, 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 soberanía e independencia”.<sup>7</sup>

Sobre el contenido de la anterior definición, Sergio Aguayo sostiene que “aunque no se refiere a México la considera apropiada, tiene la suficiente amplitud como para poder incluir la multiplicidad de retos, domésticos e internacionales que enfrenta la nación mexicana”; “recoge la

---

<sup>3</sup> Aguilar Zinser, Adolfo, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos. Los dos mitos”, del libro *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, Siglo XXI Editores, 2a. ed., 2002, p. 296.

<sup>4</sup> México. Cámara de Diputados. Exposición de motivos de la reforma del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 8 de noviembre de 2001.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Seguridad nacional y opinión pública. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégicas y de riesgos para la seguridad nacional 1994-2000, p. 21.

<sup>6</sup> González Licea, Genaro, *Estado, seguridad nacional y acceso a la información en México*, sin editorial, 2003, p. 90.

<sup>7</sup> Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, Secretaría de la Defensa Nacional, 2a. ed., 2002, México, p. 76.

esencia de las mejores definiciones que se han formulado en México (dentro y fuera del gobierno) y que tienen su origen en la Constitución de 1917”; y es que “la condición” de seguridad la procuran “los poderes de la federación” lo que podrá reducir la concentración de poder que tiene el Ejecutivo”.<sup>8</sup>

Por su parte, Benítez Manaut nos dice que para la mayoría de los países de América Latina, la seguridad nacional se percibe como “la vigencia del Estado de Derecho, el orden constitucional regulado a través de un sistema político democrático y se identifica con el desarrollo económico, la búsqueda de la igualdad social y la vigencia de las garantías individuales (derechos humanos)”.<sup>9</sup>

Para Hernández Bastar, la seguridad nacional “es el proceso político que implementan el Estado y su gobierno con legitimidad y representación nacional para dar protección y seguridad de sus instituciones, a los diversos grupos sociales, a los recursos naturales, a las fronteras, mares, espacio aéreo y a las instalaciones estratégicas”; “garantiza la soberanía, la integridad territorial y la independencia económica de la nación, dentro del marco jurídico y normativo del proyecto nacional y del programa de desarrollo económico, a través de un organismo o institución especializada y descentralizada del gobierno federal”.<sup>10</sup>

La seguridad nacional, según Sandoval Palacios “es la capacidad de un Estado de proteger sus valores internos de las amenazas externas, en el entendido de que las amenazas a un país no siempre son militares, y de que la seguridad del gobierno y del grupo gobernante no necesariamente equivale a la seguridad de la nación”.<sup>11</sup>

México busca su seguridad nacional enfocada al interior de sus fronteras, apoyándose en su política exterior y no en acciones con connotaciones militares; busca en sus objetivos primordiales en esta materia el desarrollo equilibrado en todos los ámbitos de la vida nacional, enfocados al desarrollo en los campos económico, político y social.

---

<sup>8</sup> Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990”, del libro *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores), Editorial Siglo XXI, 2a. ed., 2002, p. 128.

<sup>9</sup> Benítez Manaut, Raúl, América Latina y México. *Seguridad nacional y defensa a fin de siglo*, Crónica Legislativa, H. Cámara de Diputados, año V, nueva época, núm. 11, octubre-noviembre 1996, p. 39.

<sup>10</sup> Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública (tesis doctoral), México, 2001, p. 180.

<sup>11</sup> Cit. por Vladimir Martínez, Óscar, *op. cit.*, p. 15.

El Colegio de Defensa Nacional define a la seguridad nacional como “una condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar), con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como de las procedentes del exterior”<sup>12</sup>

Según Benítez Manaut, México basa su seguridad “en un concepto integral acorde a la realidad geopolítica y socioeconómica del país, sostenido en la política exterior y sus doctrinas de no intervención, autodeterminación de los pueblos y búsqueda de solución pacífica de las controversias; en la doctrina de defensa, basada en los planes DNI, DNII y DNIII, correspondiendo al primero la defensa ante un enemigo externo, el segundo al mantenimiento del orden interno, y el tercero, al despliegue militar para la protección de la población en casos de desastre; en el diseño de políticas gubernamentales que logren el desarrollo socioeconómico del país; y la gobernabilidad bajo un sistema democrático de gobierno, que garantice la convivencia pacífica entre los mexicanos”.<sup>13</sup>

Para C. Rockwell y H. Moss, la definición tradicional del término de seguridad nacional significa que “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”.<sup>14</sup> Por ello se dice que ésta representa una teoría coherente, aunque limitada, ya que busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político.

Para Athanasios Hristoulas, la seguridad nacional tradicional “asume que el sistema internacional es un ambiente esencialmente hostil en el que los Estados se encuentran en constante competencia. Dentro de este concepto, las principales amenazas a la seguridad nacional son otros Estados y su búsqueda por poder y riqueza”.<sup>15</sup>

En México, la independencia y la soberanía han sido el fundamento para establecer el interés nacional, en dos aspectos: por una parte, su ori-

---

<sup>12</sup> Martínez, Alejandro, así lo menciona, en su artículo “¿Qué es la seguridad nacional?”, publicado en p. Web tuobra.unam.mx.publicadas/020211124628.html.

<sup>13</sup> Benítez Manaut, Raúl, *op. cit.*, p. 44.

<sup>14</sup> Rockwell, Richard C. y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, del libro *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

<sup>15</sup> Hristoulas Athanasios, “El nuevo orden internacional y la seguridad nacional”, de la *Revista Bien común y gobierno*, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., año 7, núm. 77, mayo 2001, p. 13.

gen se encuentra en factores geográficos, experiencia histórica y aspiraciones colectivas; por la otra, su naturaleza depende de los objetivos prácticos de los individuos, grupos e instituciones que toman las decisiones políticas básicas. El interés nacional no sólo ha estado influido por los actores políticos nacionales, sino también, entre otros factores externos, por la política exterior de los Estados Unidos de América hacia México, al considerar a este país dentro del espacio de su seguridad nacional.<sup>16</sup>

La Constitución Federal establece los fundamentos del proyecto nacional de todos los sectores de la sociedad mexicana, entre los que se encuentran los objetivos nacionales permanentes, los cuales son imprescriptibles e irrenunciables. Éstos constituyen las condiciones específicas del pacto de delegación del soberano al Estado, es decir, las condiciones específicas en las que el pueblo como titular de la soberanía delega su poder al Estado, estableciendo en qué términos y qué objetivos precisos debe cumplir. Tienen como función plasmar las aspiraciones de la nación.

Según lo sostiene Aguilar Zinser, para México la noción de seguridad se refiere “en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales”.<sup>17</sup>

La doctrina de seguridad nacional de México está regulada por los siguientes principios:

- ◇ Democracia, con un gobierno responsable ante los ciudadanos, representados por autoridades legítimamente elegidas.
- ◇ Soberanía, con un gobierno efectivo y con la autodeterminación del país, como un principio fundamental.
- ◇ Unidad nacional, con una comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos.
- ◇ Integridad del patrimonio nacional, a través de la preservación del territorio y con el uso adecuado de los recursos nacionales.
- ◇ Estado de Derecho, a través del cumplimiento por todos, de los ordenamientos legales que rigen al país.
- ◇ Desarrollo, al impulsar en forma permanente el mejoramiento del ámbito nacional, como política de Estado.

---

<sup>16</sup> Cfr. Riva Palacio, Raymundo, “La última frontera”, *El Universal*, lunes 8 de noviembre de 2004, p. 12.

<sup>17</sup> Aguilar Zinser, Adolfo, *op. cit.*, p. 296.

- ◇ Paz social, con la convivencia armoniosa, que evita la presencia de conflictos violentos.

La doctrina de seguridad nacional está compuesta por políticas en la materia, que vienen a ser los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener y mantener la seguridad de la nación, necesaria para alcanzar los objetivos nacionales. Éstas permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de seguridad nacional, estableciendo parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.

En México, en los primeros momentos en que se utilizó el concepto de seguridad nacional (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994),<sup>18</sup> se le otorgaba esta responsabilidad en forma casi exclusiva a las fuerzas armadas y de manera especial al Ejército, al confundirse la idea de seguridad nacional con la defensa nacional, función que en tanto le fue asignada, se desempeñó con responsabilidad, entusiasmo y entrega por las fuerzas armadas del país.

Como Benítez Manaut lo señala, la relación existente entre la seguridad nacional y las fuerzas armadas fue cambiando “al verse sometidos los institutos armados del continente a procesos de reforma y reestructuración profundos. En México creció la influencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ante la descomposición social que se ha venido presentando en los últimos años”.<sup>19</sup>

Se tenía la idea generalizada, en lo que coincide Athanasios Hristoulas, que “la institución mejor diseñada para defender el territorio del Estado (y por ende la seguridad nacional de éste) era el ejército. Por ello, en términos prácticos, la seguridad nacional, la soberanía del Estado y un ejército fuerte eran esencialmente considerados la misma cosa”.<sup>20</sup>

La anterior creencia poco a poco fue cambiando, y las tareas de seguridad nacional le fueron asignadas a la Secretaría de Gobernación, a través de su Reglamento Interior, para desempeñarlas mediante un organismo especializado en la materia, denominado a la fecha Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

Para la administración del Presidente Vicente Fox, la seguridad nacional se concibe “desde una visión amplia destinada a prever y hacer

---

<sup>18</sup> México. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Periódico *La Jornada*, del 1º de junio de 1989, p. VII.

<sup>19</sup> Benítez Manaut, Raúl, América Latina y México, *Seguridad nacional y defensa a fin de siglo*. *op. cit.*, p. 39.

<sup>20</sup> Hristoulas Athanasios, *op. cit.*, p. 13.

frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio, lo que propició que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional fuera reestructurado en sus funciones”.<sup>21</sup>

Desde el punto de vista constitucional, podemos decir que la única mención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenía al 5 de abril del 2004, es la del cuarto párrafo del artículo 28, que se refiere a la prohibición de los monopolios, de las prácticas monopólicas, de los estancos y de las exenciones de impuestos, y en específico a la materia de comunicación vía satélite y a los ferrocarriles como áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en los términos del artículo 25 de la propia Constitución, al señalar “...el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación...”.

En ningún otro artículo de la Carta Fundamental se vuelve a señalar el término “seguridad de la nación” o “seguridad nacional”. Lo anterior nos da a entender que para el Constituyente Permanente la seguridad nacional no era un concepto claro, al establecerlo sólo en las áreas prioritarias de la comunicación satelital y a los ferrocarriles, sin considerar otras de igual o mayor prioridad para el Estado mexicano.

Es en 2002, cuando al ser promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estableció en México un concepto sobre la materia que se viene tratando, al señalar en su artículo 3 que para los efectos de dicha Ley se entenderá: fracción XII:

...Seguridad nacional: acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientados al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional...<sup>22</sup>

Del concepto antes transcrito, se tiene que para el Legislador Federal, en ese momento, la seguridad nacional engloba todas las acciones que tiendan a proteger al Estado mexicano, tanto en su integridad, estabilidad y permanencia, lo cual resulta por demás justificado, al tratarse de la existencia y subsistencia del mismo y por ende, de la nación.

Sin embargo, subsistía aún la carencia de un marco constitucional y legal que establecieran la existencia de la seguridad nacional como una más de las funciones primordiales del Estado mexicano; por lo que el 18

---

<sup>21</sup> México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, pp. 133 y 134.

<sup>22</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 11 de junio de 2002, primera sección, p. 2.



de marzo de 2004, el Poder Reformador de la Constitución Federal aprobó una adición al artículo 73 de la Carta Fundamental, al agregarle la fracción XXIX-M, para establecer que el Congreso tiene facultad “para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

También aprobó una reforma al artículo 89, en su fracción VI, para considerar como una facultad-obligación del Presidente de la República “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>23</sup>

Se incorporó al texto de la Constitución Federal el término “seguridad nacional” y se asignó la responsabilidad de su preservación al titular del Poder Ejecutivo Federal, dejando a cargo del Legislativo Federal la responsabilidad de asignarle sus atribuciones y responsabilidades en la materia en la Ley Reglamentaria. Con ello se termina la etapa en que el tema de la seguridad nacional no tenía como sustento y su fuente la Constitución Federal.

Acorde a lo anterior, el 31 de enero de 2005 se publicó la Ley de Seguridad Nacional, entrando en vigor al día siguiente, la que en su artículo 3 dispone que:

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>24</sup>

Además, dicha Ley prevé que la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos funda-

---

<sup>23</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 5 de abril de 2004, p. 1.

<sup>24</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 31 de enero de 2005, p. 2.

mentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación; inclusive, define en su artículo 29 la inteligencia, como “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.

Lo anterior refleja de manera decisiva que la idea de seguridad nacional y los trabajos de inteligencia se integran cada vez más a una lógica de Estado, al tener poco a poco más claros los objetivos en la materia, con independencia del partido político que gobierne el país, buscando sólo servir a las instituciones, sin condiciones y compromisos políticos.

## II. Diferentes formas de seguridad

Un Estado, para el desarrollo y la consecución de sus aspiraciones e intereses necesita cohesión interna y unidad de fines, condiciones éstas que faciliten el proceso hacia la solución de su problemática en los contextos nacional e internacional, ya que la unidad de acción en lo interno y la interrelación con los diferentes Estados en lo externo, traerá consigo el orden y la adecuación de los intereses consecuentes.

Pero para el logro de sus fines requiere necesariamente estar seguro, es decir, contar con seguridad. Existen varias connotaciones de seguridad, al hablarse de seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad interior, seguridad exterior, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad social, entre otras; todo ello alude, en esencia, al hecho que verdaderamente interesa y que podría resumirse en una fórmula concisa: que las personas se encuentren a salvo y puedan llevar a cabo su proyecto de vida.<sup>25</sup>

La seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si éstos llegaren a producirse será protegido.<sup>26</sup>

La seguridad nacional a un Estado le es consustancial, ya que es parte y base de su existencia, pues nace y se desarrolla en él, en forma continua y permanente, siendo así que un Estado, mientras mayores y más

---

<sup>25</sup> García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública-desarrollo penal y evolución del delito”, del libro *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas, coordinadores, UNAM, Universidad Iberoamericana y Procuraduría General de la República, 2002, p. 81.

<sup>26</sup> González Fernández, José Antonio, *La seguridad pública en México, ibid.*, p. 127.

complejas son sus riquezas naturales, su extensión, sus fronteras y sus relaciones e intereses en lo interno y externo, mayor importancia reviste su seguridad nacional. Para obtener seguridad nacional, además de esta habilidad interna, los Estados dependen de sus compromisos internacionales, de su situación geopolítica, de un poder nacional que le asegure supervivencia, y de estructuras que en forma permanente realicen la planificación, para lograr y mantener los objetivos nacionales.

Para Garza Salinas, en el concepto de seguridad nacional se interpreta que “no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado; entonces, las acciones de seguridad nacional tienen que ver con todo lo que pone en peligro al Estado y lo que pudiera atentar contra la paz entre naciones”, y “como propósito de la acción del Estado se encuentra la protección de los intereses nacionales, entre los que destacan, en la doctrina tradicional, la integridad territorial y la soberanía que implica la autonomía de un pueblo para autodeterminarse en su forma de gobierno”.<sup>27</sup>

Para establecer el concepto de la seguridad nacional no es necesario fundamentar nuestro razonamiento en que la seguridad de un ente aislado, de un conglomerado o una nación, vista como concepto, tendrá siempre un aspecto relativo, ya que la abstracción de la idea de seguridad no satisface plenamente un concepto óptimo, el cual sería de una seguridad absoluta; por tanto, toda seguridad es relativa.

En teoría se considera que al obtener un Estado una seguridad absoluta tendría como consecuencia que los demás Estados no tendrían seguridad, ya que si una potencia aspirara a obtener seguridad absoluta tendría que desaparecer cualquier amenaza real, potencial o probable que existiera en contra de su territorio, población, intereses de cualquier índole o de su sistema político, y para lograrlo, necesitaría eliminar a los demás Estados, fenómeno que en el transcurso de la historia han pretendido llevar a cabo algunas potencias, sin que hayan podido alcanzar sus objetivos de seguridad propuestos.

Para Athanasios Hristoulas, la seguridad nacional “es esencialmente un bien de suma-cero; si un Estado tiene más de ella, otro Estado (un vecino territorial, por ejemplo) tiene menos.”<sup>28</sup>

Para Thiago Cintra, la seguridad “es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones y bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea

---

<sup>27</sup> Garza Salinas, Mario A., *Políticas públicas y seguridad*, op. cit., p. 112.

<sup>28</sup> Hristoulas Athanasios, op. cit., p. 14.

desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar”.<sup>29</sup>

En el aspecto de la individualidad no se concibe una fase ideal de la seguridad en la cual desaparezcan todas las amenazas, salvo que quien la obtenga viva bajo cap acidades y facultades omnímodas tendentes al autoritarismo, tal y como se da en sociedades con jerarquías rígidas y autoridades eternizadas, cuyo sistema garantice una seguridad que tenga como base la pasividad y la obediencia en las sociedades libres.

Su existencia exige un actitud crítica y de responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos y del esfuerzo para responder por sí mismos, hechos que generan tensiones que para algunos son intolerables, empero, se considera que si se ha obtenido un sistema de libertad democrática se debe buscar la seguridad haciendo uso de las virtudes personales y comunes, así como del razonamiento hasta lograrla.

Por ello, la seguridad sólo se concibe como un valor trascendent al, pero no único, ya que existen otros valores que ocupan un nivel similar o uno prominente como la libertad, cuya existencia puede ser coincidente con la seguridad, por lo que encontramos en la historia ejemplo de quienes han sacrificado todos los valores, incluyendo la libertad, en aras de encontrar una seguridad absoluta, la cual sin libertad en realidad no es más que una verdadera tiranía.

El concepto de seguridad en lo que se refiere al individuo, a la familia, a la sociedad y al Estado, da una diversidad de ideas entre las que pueden surgir posiciones antagónicas, ya que la seguridad del individuo puede oponerse a la seguridad de la sociedad; así también, la seguridad del Estado frecuentemente se opone a la de los individuos, pues en determinados regímenes políticos de índole autoritario o totalitario, el Estado puede ser el mayor peligro para los ciudadanos, donde el gobernante puede ser el que vulnere precisamente esa seguridad.

Sobre esto, García Ramírez nos refiere que “el gobernante absoluto podía disponer a su antojo de vidas y haciendas”, “la agresión podía provenir, es cierto, de los otros individuos, pero usualmente procedía —y ésta era la más temible porque no había fuerza legal que la controlara— del gobernante”.<sup>30</sup>

En lo interno y en lo externo, los conceptos de seguridad nacional conforman una base teórica sobre la cual se han definido someramente

---

<sup>29</sup> Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional y desarrollo. Diplomado de análisis político*, Colegio de México, México, 1991, p. 40.

<sup>30</sup> García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública-desarrollo penal y evolución del delito”, del libro *Los desafíos de la seguridad pública en México*, op. cit., p. 83.

las formas en que los Estados pudieran obtenerla, enfatizando que la seguridad es básica y es en sí, el bien mayor que un Estado puede y debe proporcionar.

La seguridad nacional conforme a los conceptos que reviste y por la forma de alcanzarla, puede ser estrecha, amplia, absoluta y relativa.

Son estrechas cuando le dan prioridad a la dimensión militar, enfatizando en el uso de la fuerza militar o policial, como instrumento para enfrentar las amenazas a la seguridad. Tal es el caso de los Estados Unidos, que a pesar de los intentos de académicos e investigadores por lograr que se desmilitarice y amplíe la definición de seguridad nacional en este país no lo han logrado del todo, ya que así lo demuestran los hechos. Para L. Thorup, “Los intentos por desmilitarizar y ampliar la definición de ‘seguridad nacional’ no se han limitado a investigadores estadounidenses. También en otros países se ha intentado, a través de un proceso de redefinición”.<sup>31</sup>

Son amplias, cuando incluyen amenazas de otras dimensiones, como las económicas, políticas, culturales y de múltiples formas, buscando necesariamente para enfrentarlas instrumentos adecuados que no son exclusivamente de carácter militar.

La seguridad absoluta, cuyo concepto fue formulado desde la antigüedad y en el cual se plasma la necesidad de que el Estado proporcione una seguridad total, con lo que en nombre de la seguridad “absoluta” el Estado ha exigido todo tipo de sacrificios al ciudadano y ha recurrido a cualquier medida, aún a las más extremas. Este tipo de seguridad es más propia aunque no exclusiva de situaciones extremas, como invasión exterior o guerra civil, y generalmente es estrecha y se concreta en los instrumentos militares.

Para Ricardo Márquez, “hasta ahora, la política de seguridad nacional ha tenido como núcleo principal de preocupación al Estado, antes que a la sociedad. Es tiempo de invertir la relación. Es tiempo de que el Estado se preocupe menos por su propia protección y se ocupe más de la seguridad de la sociedad”.<sup>32</sup>

Sánchez Sandoval nos dice que “la mayoría de los países de América Latina se caracteriza porque en sus legislaciones ha entrado a jugar un papel importante el concepto de seguridad nacional y para resguardar-

---

<sup>31</sup> Thorup L. Cathryn, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, del libro *En busca de la seguridad perdida*, p. 98.

<sup>32</sup> Márquez, Ricardo, “Seguridad nacional, un Estado al servicio del hombre”, de la revista *Enfoque*, núm. 367, de 18 de febrero del 2001, p. 23.

la se han creado en todos ellos normas jurídicas que van a reforzar a los gobiernos mediante un más fácil uso del poder militar”.<sup>33</sup>

Sobre este aspecto, Leonardo Curzio sostiene que “los intereses económicos y geopolíticos durante largos periodos dejaron de lado la democracia, e incluso los derechos humanos, para favorecer de manera abierta regímenes dictatoriales que garanticen los intereses económicos”. “En muchos países de nuestro subcontinente estos regímenes desarrollaron la figura del “enemigo interno” que auspiciaba el comunismo y para enfrentarlo se pusieron en actividad los llamados “regímenes de seguridad nacional”.<sup>34</sup>

Para Fernando Tocora, “muchas de las proclamaciones de Estado de urgencia, emergencia o de sitio, no han tenido como base una crisis real o que amerite la declaración del Estado de excepción”, las que se podían haber enfrentado con los instrumentos jurídicos ordinarios, y “el mayor abuso de esa institución se ha hecho dentro de los regímenes de Seguridad Nacional, cuya instalación en el poder generalmente se produce a través de un golpe de Estado”.<sup>35</sup>

Villa Aguilera nos dice que “durante la guerra fría, la doctrina de seguridad nacional justificó, legitimó y dio sentido a la política de autoconservación nacional para resistir la movilización socialista o la infiltración comunista dentro del país, y para vencer la agresión del bloque soviético o para establecer un equilibrio de poder regional”.<sup>36</sup> Sostiene que a diferencia de la mayor parte de los países de América Latina y del tercer mundo, “México no necesitaba una doctrina de seguridad nacional de línea dura. Su sistema político ya disfrutaba de los beneficios de un proyecto nacional propio, de un autoridad institucionalizada y de legitimidad popular”.<sup>37</sup>

La seguridad nacional relativa se refiere a la necesidad de balancear la problemática de seguridad con otros principios y medidas como la libertad individual y social, la justicia social, justicia económica, así como relaciones amistosas con otros países.

---

<sup>33</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos Humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000, p. 29.

<sup>34</sup> Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública* núm. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, agosto de 1998, p. 10.

<sup>35</sup> Tocora, Fernando, *Política criminal en América Latina, seguridad nacional y narcotráfico*, Orlando Cárdenas editor, S.A. de C.V., México, 1995, p. 50.

<sup>36</sup> Villa Aguilera, Manuel, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional”, del libro *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, de Sergio Aguayo Quezada y John Bayley, coordinadores, Editorial Siglo XXI Editores, 1997, p. 118.

<sup>37</sup> *Idem*.

Se puede decir que el concepto de seguridad nacional comprende la capacidad de preservar la integridad física y territorial de la nación, mantener relaciones económicas con el resto del mundo en términos razonables, proteger su naturaleza, instituciones y gobierno de amenazas provenientes del exterior, así como controlar sus fronteras, siendo ésta la forma más cercana que el Estado Mexicano ha buscado para garantizar su seguridad nacional.

### III. Diferentes conceptos de seguridad nacional

Una de las primeras referencias que se hicieron en el marco legal de México sobre seguridad nacional, la tenemos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, hoy Código Penal Federal, al establecer en el año de 1970 en su libro segundo, título primero, los delitos contra la seguridad de la nación, considerando como tales los de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.

En la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de la referida reforma, se dijo que “la sistemática provocación, las reiteradas incitaciones a la violencia, la violencia misma en distintas formas, el tratar de involucrar a grupos estudiantiles —en ocasiones hasta a niños de escuela primaria—, en resumen, los evidentes y reiterados propósitos de crear un clima de intranquilidad social, propicio para disturbios callejeros o para acciones de mayor envergadura, de las más encontradas y enconadas tendencias políticas e ideologías y de los más variados intereses, en curiosa coincidencia o despreocupado contubernio. Las mismas disímiles fuerzas del interior y externas que han seguido confluyendo para tratar de agravar el conflicto, de extenderlo, complicando a otros grupos, y estorbar su solución”.<sup>38</sup>

De lo antes transcrito, es fácil deducir que la adición al Código Penal de los delitos que atentan contra la seguridad de la nación obedecieron a los problemas sucedidos el 2 de octubre de 1968 y se apoya en la necesidad, el derecho y el deber del Estado para defender su seguridad en su condición soberana, que se traduce en la no existencia de un poder igual al del Estado en el orden interno y de ningún poder superior a él en lo externo.

Por ello, en la exposición de motivos también se dijo que “era evidente el derecho que el Estado tiene para dictar y aplicar las normas indispensables a su propia seguridad. En el aspecto relativo a la conservación

---

<sup>38</sup> México, Informe de la Comisión Conjunta de las Cámaras de Diputados y Senadores de la 24ª. reforma, 14 de julio de 1970.

de la seguridad interna, comprende la atribución del Estado de dictar las leyes necesarias en materia de orden público y de policía”. “La necesidad de la seguridad confiere al Estado la facultad de adoptar las medidas necesarias para prevenir los actos que pudieran provocar ruptura del orden social”.<sup>39</sup>

Para Zaffaroni, “es legítimamente defendible cualquier bien, porque traduce una defensa de la libertad general, sea como ejercicio de un derecho personal o como un derecho que se ejerce a través de una persona jurídica. El Estado es una persona jurídica y, por ende, puede ser defendido por un tercero: nadie duda de la posibilidad de defender sus bienes. Tampoco puede plantear muchas dudas la legítima defensa de la existencia misma del Estado ante la inminente amenaza externa a ésta, como por ejemplo, frente a una invasión”.<sup>40</sup>

Para González Ruiz, López Portillo V. y Yáñez, “la idea de seguridad nacional está relacionada con la expresión geopolítica, entendida como la doctrina que divide al mundo de acuerdo con los intereses imperialistas de ciertas potencias”, y que por ello “en la legislación mexicana se distinguía entre seguridad interior y exterior de la nación; sin embargo, a partir de 1970, probablemente por influencia de la doctrina que se comenta, se adoptó en el Código Penal el concepto de delitos contra la seguridad de la nación”.<sup>41</sup>

La seguridad nacional no debe ser concebida sólo como el instrumento para la obtención de información y producción de inteligencia, ni tampoco se puede considerar como un medio con tintes policiacos para enfrentar la delincuencia.

Sin embargo, Luis Echeverría Álvarez, entonces Presidente de la República expidió en 1973 el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el que estableció que competía entre otras funciones a la Dirección Federal de Seguridad, la de analizar e informar los hechos relacionados con la seguridad nacional, sin que en dicho Reglamento ni en alguna otra disposición legal se definiera qué debía entenderse por la seguridad nacional. La mencionada dirección desempeñaba sus funciones de investigación principalmente en la atención de los movimientos opositores al gobierno en turno, a través de acciones eminentemente policiacas y de investigación política, en el entendido seguramente de que con esto se estaba preservando la seguridad nacional, sin que se tuviera

---

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte general*, Edit. Porrúa, México, 2001, p. 600.

<sup>41</sup> González Ruiz, Samuel; López Portillo V., Ernesto y Yáñez, José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. Definición y concepto de seguridad pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 48.



siquiera una idea de lo que debía entenderse por ésta, como sus alcances, fines y límites.

Según Aguayo Quezada, la Dirección Federal de Seguridad “formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, en realidad obedecía al Presidente de la República y actuaba con autonomía del Congreso o del sistema judicial. Fue relativamente eficaz (aunque nada respetuosa de los derechos humanos) en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo periódicamente en diferentes partes de México”.<sup>42</sup>

En la administración de José López Portillo (1976-1982) se expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mismo que en su artículo 16 señaló que “corresponde a la Dirección Federal de Seguridad vigilar, informando los hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público, así como proporcionar auxilio cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente al país”.<sup>43</sup> Nada se dice sobre qué debe entenderse por esta categoría.

Para Aguayo Quezada, “como señala Olga Pellicer y otros analistas, en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) es cuando empieza a utilizarse una óptica de seguridad bajo el supuesto de que era necesario defender las instalaciones petroleras de la codicia y agresividad de los vecinos y prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas”.<sup>44</sup>

Leonardo Curzio, por su parte nos dice que “hasta mediados de los ochenta el concepto formaba parte del vocabulario de los internacionistas y para México seguridad nacional se asociaba de manera genérica a la utilización del petróleo y a la pacificación de Centroamérica”, y que el concepto “se refería fundamentalmente a política exterior y al papel de las fuerzas armadas y por ende estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad mexicana e incluso de amplios sectores del gobierno”.<sup>45</sup>

El mes de abril de 1980, el Ejecutivo Federal promulgó un decreto por el que se aprueba el plan global de desarrollo 1980-1982, mismo que en el rubro de seguridad nacional hablaba principalmente de las fuerzas armadas, estableciéndoles como objetivos, principalmente, de apoyar a las ins-

---

<sup>42</sup> Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990”, del libro *En busca de la seguridad perdida. op. cit.*, p. 115.

<sup>43</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 6 de julio de 1977, p. 6.

<sup>44</sup> *Cit.* por Sergio Aguayo Quezada, en su artículo “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990”, del libro *En busca de la seguridad perdida, op. cit.*, p. 116.

<sup>45</sup> Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública* núm. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 11.

tituciones civiles para que logren sus objetivos propuestos, a través de la relación directa, con el fin de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente, bajo la consideración de que dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.

Para Aguayo Quezada, dicho plan “utilizó el término para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas confundiendo seguridad con defensa nacional”.<sup>46</sup>

Cartagena Hernández, considera que en México “las políticas de seguridad nacional están referidas en primer lugar , a las actividades, recursos y organización de las fuerzas armadas. Incluye también las acciones que en los planos político y humanitario promueve la política exterior de México, así como la atención a los aspectos más importantes de la agenda en la lucha contra la inseguridad internacional”.<sup>47</sup>

Con relación a lo anterior , Benítez Manaut sostiene que “esto es lo que se conoce como un “concepto integral” de seguridad nacional. Con base en este esquema se reforma el sistema de educación militar y se crea el Colegio de Defensa Nacional, como parte de la Secretaría de la Defensa Nacional”.<sup>48</sup> “En el Colegio de Defensa Nacional se elabora la doctrina de seguridad nacional mexicana de fin de siglo”.<sup>49</sup>

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la seguridad nacional estaba fundada en la reiteración del derecho y la práctica de la cooperación internacional, bajo la premisa de que la seguridad nacional aumenta con la seguridad de otras naciones y por consecuencia, convergían en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a las políticas de bloques y de hegemonías, considerando a la nación en su totalidad, a sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo y sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en que se asienta la política de seguridad nacional.

---

<sup>46</sup> Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional”, del libro *En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*, p. 116.

<sup>47</sup> Cartagena Hernández, Severino, “El binomio seguridad-desarrollo hoy . Hacia un concepto contemporáneo de seguridad nacional”, *Revista de Administración Pública* núm. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, agosto de 1998, p. 122.

<sup>48</sup> Cfr. Benítez Manaut, Raúl, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>49</sup> *Idem.*

El Poder Ejecutivo Federal señaló, que “para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. Dentro de este concepto integral, las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la nación. Asimismo cumplen tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país”.<sup>50</sup>

Durante esa administración, para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional, asignándole a las fuerzas armadas el rol de contribuir a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la nación, sin perjuicio de que cumplan tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto, en las áreas con mayores rezagos sociales del país, entre ellas el abasto de agua potable, la reforestación y vigilancia de las riquezas naturales, la implementación de campañas sanitarias y de alfabetización, y la construcción de viviendas y caminos rurales y carreteras.

El anterior concepto abandonó la asignación a las fuerzas armadas de la función directa de preservar la seguridad nacional. Ya no se le da a esta asignatura el carácter militar; ahora involucra al desarrollo integral de la nación, sin perjuicio de la seguridad. Se maneja el binomio desarrollo-seguridad, lo que constituye un gran avance en las políticas y estrategias del Ejecutivo Federal en esta materia.

Para Vega García, “sin desarrollo no existe seguridad y sin seguridad se perturba o impide el desarrollo y éste a la vez proporciona seguridad”<sup>51</sup> y que por ello, uno de los aspectos que resultó necesario explicar para entenderlo es “el equilibrio que el Estado debe mantener entre seguridad y desarrollo, para obtener la dinámica justa y puntual”.<sup>52</sup>

Cartagena Hernández sostiene, que “no ha sido infrecuente la apelación al binomio desarrollo-seguridad al momento de hablar de cómo nuestro país identifica sus necesidades nacionales, ya sean referidas a la soberanía sobre los recursos propios o bien aludiendo a la capacidad de crecimiento y distribución de la riqueza”.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> México, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, p. 59.

<sup>51</sup> Cfr. Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

<sup>52</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>53</sup> Cfr. Cartagena Hernández, Severino, *op. cit.*, p. 122.

Por ello, creemos que la seguridad nacional debe ser considerada como una condición que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, en donde seguridad nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, bajo la premisa de que no existe desarrollo si no hay seguridad, ni ésta si no hay desarrollo.

Es en el año de 1984, cuando el gobierno federal incluyó en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación la existencia y función de la Dirección Federal de Seguridad, “con la responsabilidad de vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso, hacerlos de conocimiento del Ministerio Público”.<sup>54</sup>

Esto nos hace pensar que la función de vigilancia de la mencionada Dirección federal, estaba encaminada a los delitos que pudieran afectar la seguridad nacional, entendiéndose por estos los de carácter político y social, de forma abierta, sin la precisión clara de qué se entiende por seguridad nacional y qué tipo de hechos caerían en la competencia reglamentaria de la referida autoridad. El enfoque que se le daba a la seguridad era eminentemente policial.

Posteriormente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación fue reformado para establecer en su artículo 16 que:

Corresponde a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional:

- I. Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
- II. Realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que le encomiende el titular del ramo”.<sup>55</sup>

Con dicha reforma, se cambia el nombre de la autoridad responsable de la vigilancia de la seguridad de la nación y se le asigna una facultad más, la de investigar y analizar los problemas políticos del país, con lo cual se confirma la tendencia política de las investigaciones que realizaba el organismo de referencia, sin que tampoco en éste se establezca una idea al menos de lo que debe entenderse por la seguridad de la nación, con el propósito de enmarcar sus alcances y limitaciones.

Como lo sostiene Sergio Aguayo, “En 1985, el presidente De la Madrid expidió un Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación donde, pese a no mencionarse en el PND, le otorga a ésta —por primera

---

<sup>54</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 14 de junio de 1984, p. 10.

<sup>55</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* de 21 de agosto de 1985, segunda sección, p. 67.

vez— la competencia de “coordinar las acciones en materia de seguridad nacional”.<sup>56</sup>

Para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la principal asignatura fue la defensa y fortalecimiento de la soberanía, resaltando la diplomacia en esta actividad, al considerarla como un instrumento indispensable para pugnar por el respeto a la independencia y autodeterminación de los pueblos, asignándoles a las fuerzas armadas el rol de ser garantes de la soberanía, en lo externo como defensa y guardia del territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza, y en lo interno al ser baluartes de las instituciones democráticas del país, en el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se contempla que el Presidente de la República como Comandante Supremo establece la política, que de acuerdo a los preceptos de la Constitución y del marco legal permiten que las fuerzas armadas definan las acciones a seguir para garantizar y preservar la seguridad nacional, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia del desarrollo nacional.

Se contempla como objetivo del Estado mexicano el alcanzar el desarrollo integral de la nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social dentro de un marco constitucional, lo que nos viene a dar la idea de que éste es el concepto de seguridad nacional que rigió para este gobierno. En éste se asignó a las fuerzas armadas la tarea de contribuir a la seguridad de la nación mediante la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.

Llama la atención que en este plan no se mencione a otras dependencias del Ejecutivo Federal en la atención y preservación de la seguridad nacional, y sólo se le asigne a la diplomacia y a las fuerzas armadas la defensa de la soberanía de la nación. Se reconoce además que la labor de las fuerzas armadas contribuye de manera importante al desarrollo nacional, sin perjuicio de su principal responsabilidad de defender la patria, coadyuvando en la preservación de las instituciones democráticas, en la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables, no renovables y de todo tipo con que cuenten el territorio y mares nacionales, además de las tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la nación, entre ellas el apoyo a los habitantes en áreas afectadas por fenómenos naturales adversos y las acciones para

---

<sup>56</sup> Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990”, del libro *En busca de la seguridad perdida*, op. cit., p. 120.

el abasto de agua potable, reforestación, campañas sanitarias y construcción de viviendas y caminos.

Para esta administración, la seguridad nacional va estrechamente vinculada con el desarrollo nacional, aun y cuando al establecer el rubro de la seguridad nacional se siga considerando esta materia como una responsabilidad fundamental de las fuerzas armadas, al asignarle las tareas fundamentales en la materia.

No obstante lo anterior, el 6 de diciembre de 1988 el presidente Salinas de Gortari expidió un acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, con la encomienda de coordinar los gabinetes especializados que en ese mismo documento se crean, entre ellos el de seguridad nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina y de la Procuraduría General de la República.<sup>57</sup> Con este acuerdo se relevó de la responsabilidad a la Secretaría de Gobernación, asignándosele en forma directa al Secretario de la Presidencia, al darle la facultad de coordinar los gabinetes especializados, entre ellos como ya se dijo, el de seguridad nacional. Resulta obligado señalar, que en este documento tampoco se hizo referencia alguna de lo que debía entenderse por seguridad nacional.

El 10 de febrero de 1989, el Presidente de la República abrogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 21 de agosto de 1985 y publicó un nuevo Reglamento Interior para dicha Secretaría, el cual en su artículo 27 dispone que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como un órgano administrativo desconcentrado, con la atribución de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país, recabar y procesar la información generada por el sistema mencionado, determinando su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular conclusiones de las evaluaciones correspondientes; realizando además los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones.<sup>58</sup>

En dicho ordenamiento se establecen funciones específicas a favor del organismo recién creado, encaminadas de manera directa a investigar e informar sobre los posibles riesgos que pudieran afectar la seguridad del país, y otras tareas de inteligencia.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la soberanía fue el principal objetivo de preservación, al considerar que es

---

<sup>57</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 7 de diciembre de 1988, p. 4.

<sup>58</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 13 de febrero de 1989, p. 40.

esencial a la misma el imperio de la Ley en todo el territorio nacional, bajo el principio de que 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 la sociedad. Por ello se establecieron como objetivos en la política de seguridad nacional los siguientes:

- ◇ Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la Ley en todo el territorio.
- ◇ Recuperar, preservar y hacer valer la estabilidad política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- ◇ Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje los intereses del país.
- ◇ Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia, y
- ◇ Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el medio ambiente.

El 28 de agosto de 1998, el Presidente Zedillo promulgó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mismo que en su artículo 33 contempla la existencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, con la atribución de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; de recabar y procesar la información generada por el mencionado sistema, determinando su tendencia, valor, significado e interpretación específica, formulando las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.<sup>59</sup> Reglamento que nada dice sobre el concepto o definición de la seguridad nacional, y mucho menos de sus alcances y límites de competencia.

Para el gobierno encabezado por Vicente Fox Quesada (2000-2006), una de las estrategias es “concebir a la seguridad nacional desde una

---

<sup>59</sup> México, *Diario Oficial de la Federación*. 31 de agosto de 1998, segunda sección, p. 28.

visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio”.<sup>60</sup>

También privilegia este gobierno el desarrollo de una doctrina que “guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que pueden poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México”.<sup>61</sup> “Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional”<sup>62</sup> es otra de las estrategias que el Gobierno Federal ha considerado poner en práctica, con el fin de que éstas coadyuven en el sostenimiento de una visión estratégica que defina políticas de Estado que conduzcan al progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país, anticipando y previendo con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis, que apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Otra estrategia más del Gobierno Federal la constituye el diseño de “un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno”.<sup>63</sup> Esto también va enfocado al desarrollo de una doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir.

Es por todo ello, que el artículo 38 del vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación contempla la existencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como el responsable de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho; de recabar y procesar la información generada por el sistema, formulando sus conclusiones de las evaluaciones correspondientes; de preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se

---

<sup>60</sup> México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, p. 134.

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Idem.*



relacionen con sus atribuciones, así como aquellos necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional; de elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos, para someterlos a la aprobación del consejo interinstitucional del propio Centro de Investigación.

También le corresponde establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las Entidades Federativas y Municipios o Delegaciones, respetando sus ámbitos de competencia, para coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objetivo de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales; y adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del gobierno federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea.<sup>64</sup>

Dicho Reglamento, en su artículo 40 contempla la existencia de un Consejo Interinstitucional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, con la participación del Procurador General de la República como invitado permanente, fungiendo el Director del Centro como Secretario Técnico del Consejo.

El Consejo tiene como atribuciones el aprobar anualmente los lineamientos generales del plan estratégico y la agenda de riesgos elaborado por el Centro; conocer el informe anual de actividades del Centro, emitiendo sugerencias de mejora y darles seguimiento; acordar medidas específicas para el Centro, que le permitan ejercer sus atribuciones con la confidencialidad y oportunidad que las mismas ameriten; y acordar mecanismos que faciliten la coordinación de acciones estratégicas y tácticas entre las instituciones que integran el Consejo.

Por todo ello, desde el punto de vista legal, seguridad nacional son todas aquellas acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, frente a las amenazas y riesgos que corra el país; a preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; a mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; a mantener la unidad de los Estados de la República; a defender al Estado Mexicano frente a otros

---

<sup>64</sup> México, *Diario Oficial de la Federación* publicado el día 30 de julio de 2002, quinta sección, p. 29.

Estados o sujetos de derecho internacional; y a preservar la democracia como forma de gobierno, basada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Todas las acciones enunciadas deberán basarse en los principios de legalidad, de responsabilidad y de respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y a las garantías individuales y sociales; de confidencialidad; de lealtad; de transparencia; de eficiencia; de coordinación; y de cooperación.

Entonces, debemos entender que la seguridad nacional es un concepto político y en términos más generales, que ésta es la forma en que el Estado Mexicano prepara y ejecuta la defensa de los intereses y objetivos de la Nación, para lo cual a través de los organismos especializados, detecta los factores adversos que pueden obstruir la consecución de los objetivos nacionales; así como los factores que real o potencialmente pueden desestabilizar a la nación.

La seguridad nacional, debe ser considerada como una condición de múltiples acciones en los campos del poder del Estado Mexicano, necesaria para garantizar su desarrollo equilibrado, en donde ésta es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, ya que una depende del otro y viceversa; sin que puedan existir de forma aislada, bajo la consideración de que sin desarrollo no habrá seguridad y sin ésta no habrá desarrollo.