



# Revista del Centro de Estudios Superiores Navales



SEMAR

EL MAR, NUESTRA VIDA

abril- junio 2010 - 2



**SEGURIDAD NACIONAL, POLÍTICA Y ESTRATEGIA  
ÁMBITO MARÍTIMO  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
HISTORIA Y CULTURAL NAVAL**

REVISTA DEL

# CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

## **PRESIDENTE**

Almirante C.G. DEM.  
Jorge Arturo Maldonado Orozco

## **VICEPRESIDENTE**

Contralmirante C.G. PH. DEM.  
Leopoldo Mendoza Martínez

## **VOCALES**

Directores de Áreas y Escuelas

## **COORDINADOR EDITORIAL**

Capitán de Navío C.G. DEM.  
Elías Aquino Morales

## **EDITORIA**

Tte. Corb. SAIN. L. Ccias. Com.  
Lilian Estrada Santana

## **COORDINACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Tte. Corb. SAIN. L. Per.  
Víctor Monjaraz Ortega

## **DISEÑO EDITORIAL**

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Gráf.  
Christiam García López

## **FOTOGRAFÍA**

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Gráf.  
Claudia Dávila Ramírez  
2do. Mtre SAIN. Fot.  
Darío Torres Valdez

## **VENTA Y DISTRIBUCIÓN**

Subjefatura de  
Relaciones Públicas

CONSEJO EDITORIAL

---

Revista trimestral abril-junio del 2010. Editor responsable: Lilian Estrada Santana. Número de Certificado de Reserva, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2009-040611003500-102. Número de Certificado de Licitud y Contenido: 14766. Domicilio de la publicación: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Distribuidor: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F.

La Revista del CESNAV tiene como objetivo ser un foro donde los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados en temas marítimos puedan expresar sus ideas acerca de la Seguridad Nacional y temas afines al medio naval.

El contenido expresa los puntos de vista de los autores y de ninguna manera representa el criterio del Alto Mando de la Armada de México ni de la Dirección del plantel.

## 3 Editorial

## 5 Crónica del XL aniversario del CESNAV

- 11 La agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México (segunda parte).

Dra. María Cristina Rosas.

- 25 Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y las amenazas en México (primera parte).

Abelardo Rodríguez Sumano.

- 48 Presente y futuro de la seguridad pública en México.

José J. Borjón Nieto.

- 66 La agenda de seguridad en México: las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.

Marco Vinicio Gallardo.

- 82 Las investigaciones sobre los valores nacionales en México.

Ana Hirsch Adler.

Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM, México.

## 105 Actividades del CESNAV

“LOS ARTÍCULOS (EXCEPTO EL ÚLTIMO) QUE INTEGRAN ESTE NÚMERO, FUERON PRESENTADOS ORIGINALMENTE EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: “LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO”, REALIZADO EN LA COORDINACIÓN DE HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO, EFECTUADO LOS DÍAS 8, 9, Y 10 DE SEPTIEMBRE DE 2009. LOS AUTORES DE ESTOS ARTÍCULOS SON ADEMÁS, PARTICIPES DE LOS PROYECTOS PAPIIT IN300809 TITULADO “LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO FRENTE A LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL POST 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001” Y PAPIIME PE300109 TITULADO “EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO: LA AGENDA PENDIENTE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI” AUSPICIADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS SE REPRODUCEN CON LA AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.”

La preocupación fundamental del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), ha sido desde su fundación, la formación intelectual del capital humano, al ser éste el brazo académico del instituto armado que desde 1970 forma a los cuadros navales del más alto nivel.

La coyuntura de la presente edición, es enmarcada por el XL aniversario del CESNAV, el cual se enorgullece de la labor educativa forjada a lo largo de su historia, resultado de la suma de esfuerzos, desde el nivel estratégico hasta el táctico, por parte del personal directivo que con visión de largo plazo ha dirigido los derroteros de ésta, el alma máter de los especialistas y maestrantes del Sistema Educativo Naval, así como de su prestigiado cuerpo docente, encargado de transmitir el conocimiento, dirigido a potenciar el desarrollo cognoscitivo de la razón de ser del Centro: los alumnos colegiados, quienes con la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en las aulas, han posicionado al CESNAV, como una escuela de guerra naval con prestigio a nivel internacional.

En ese sentido, el CESNAV, consciente de la realidad nacional, dirige sus esfuerzos, desde hace cuatro décadas, hacia la construcción del pensamiento científico, para potenciar el talento de hombres y mujeres comprometidos con México.

Como ejemplo de lo anterior, en este número el lector comprobará la democrática apertura del Centro en las redes intelectuales del conocimiento, pues en el contenido temático se encuentra un análisis etiológico en lo concerniente al tema de la seguridad, desde un enfoque multidisciplinario, abarcando distintos niveles geopolíticos, a través de una serie de ensayos, los cuales concatenan el trabajo intelectual de los investigadores más lúcidos y doctos en la materia.

Cabe mencionar que el contenido temático de esta edición comprenden la segunda entrega de los ensayos, producto del seminario conjunto UNAM-CESNAV: “La Seguridad Internacional en el Siglo XXI: Retos y Oportunidades para México”. En esta ocasión, usted, apreciable lector, encontrará los siguientes artículos: La agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México (segunda parte); Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y las amenazas en México; Presente y futuro de la seguridad pública en México; La agenda de seguridad en México: las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas; Las investigaciones sobre los valores nacionales en México.

## CRÓNICA DEL XL ANIVERSARIO DEL CESNAV

A lo largo de sus ya cuatro décadas de existencia, el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) ha sido el ente rector en la gestión del conocimiento del más alto nivel del orden naval en México. Durante este lapso ha formado integralmente al capital intelectual con el que cuenta la Secretaría de Marina-Armada de México, en las diversas áreas del conocimiento.

Para celebrar su cuadragésimo aniversario, ésta, la máxima casa de estudios del Sistema Educativo Naval, durante el mes de marzo organizó una serie de eventos académicos, culturales y deportivos, los cuales sucedieron de la siguiente manera:

La mañana del martes nueve de marzo era distinta, pues el personal se alistaba para hacer los honores a la bandera, después de arduas semanas de preparación, en las que se alistó hasta el último detalle; el festejo comenzaba formalmente, con el izado de la Bandera Nacional y honores al Mando.

Posterior al acto solemne, personal adscrito al polígono naval de San Pablo Tepetlapa, participó en los eventos deportivos conmemorativos. Como parte de tal actividad, se organizó un partido de fútbol entre la planta, otro más de basquetbol y finalmente las competencias de atletismo, integradas por las carreras pedestres de 3 y 5 km., en su versión masculina y femenina.



Todos los actos competitivos se celebraron en un ambiente de armonía y camaradería, con la intención de fortalecer los lazos afectivos que unen a la gran familia naval, fomentando de esta manera valores capaces de generar doctrina, como el trabajo en equipo, la solidaridad y el espíritu de cuerpo.

Llegada la noche, el CESNAV se vistió de gala y ante un marco pletórico, tuvo lugar el concierto conmemorativo del XL aniversario, mismo que estuvo a cargo de la Banda Sinfónica y Sección Coral de la Secretaría de Marina, bajo la batuta del Capitán de Corbeta Francisco del Carmen Hernández Ceballos, quien dirigió, en la primera parte del concierto, las melodías Vals sobre las olas, Fantasía veracruzana, Cielito lindo, Piensa en mí, Peregrina y La llorona.



Durante el intermedio, el Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, Secretario de Marina, recibió de manos del Director del CESNAV, el libro *Cuarenta años de historia del Centro de Estudios Superiores Navales 1970-2010* y la moneda conmemorativa de plata, a lo cual el Alto Mando respondió: *“Muchas gracias Almirante Maldonado. Primero quiero agradecer la presencia de este público, Almirantes, gente invitada e invitados especiales al festejo de los primeros 40 años del CESNAV. Tuve el privilegio de ser director de este Centro. Me siento muy halagado, muy honrado y muy orgulloso de estar en este momento aquí, acompañándolos y sobre todo apoyando en todo lo que se pueda institucionalmente a este Centro, el cual está en manos inmejorables y que merece el mayor de los reconocimientos; siempre hacia delante, buscando la excelencia naval...”*



El libro y la moneda conmemorativos también fueron entregados a los exdirectores que estuvieron presentes: Vicealmirante C.G. DEM. Manuel Zermeño del Peón, Director del 1° de agosto de 1995 al 31 de mayo de 1996; Vicealmirante C.G. DEM. Conrado Aparicio Blanco, del 1° de octubre del 2005 al 1° de febrero del 2007; Almirante C.G. DEM. Moisés Gómez Cabrera, del 1° de febrero del 2007, al 1° de abril del 2008; Vicealmirante C.G. DEM. Jaime Mejía Michel del 1° de abril del 2008 al 1° de febrero del 2009. Por cierto, el Director del CESNAV lamentó la ausencia del resto de los exdirectores, debido a causas de fuerza mayor o porque “se nos adelantaron en el camino”.

Posteriormente, los Contralmirantes C.G. DEM. Victoriano González Robles y Horacio Espino Ángeles, así como el Contralmirante C.G. PH. DEM Leopoldo Mendoza Martínez, pertenecientes al personal de la planta del CESNAV, fueron los encargados de entregar reconocimientos a la trayectoria docente por 20, 15 y 10 años de servicio a 17 catedráticos civiles y militares, quienes con su sabiduría han nutrido las mentes y almas de la élite intelectual de la comunidad académica naval.

Instantes después el concierto continuó con la segunda parte del mismo, escuchándose *Alma mía*, *Íntima*, *Amor eterno*, *Danzón #2* y *Ecos de la revolución*.

Todo el evento estuvo acompañado por imágenes “en tiempo real”, proyectadas en tres pantallas gigantes de leds, en donde también se exhibió un video de la historia del CESNAV.

La velada concluyó con un brindis de honor, el cual se ofreció durante la inauguración de la exposición pictórica “Regata de colores”, en donde se presentaron obras de artistas contemporáneos como los maestros Carlos Lozano, Carmen Parra, Lorena Romano, Marian Sempere, Rebeca Arrieta y Virgilio Serrano, además de algunas creaciones de la familia artística del CESNAV.

Cabe destacar que en el marco de esta celebración también se realizó el Seminario conjunto entre el Instituto Tecnológico Autónomo de México



y el Centro de Estudios Superiores Navales, titulado “Reconsiderando la seguridad en América del Norte”, efectuado el 25 y 26 de marzo, en las instalaciones de ambas instituciones académicas.

El seminario fue el escenario para tratar los desafíos que enfrenta la sociedad contemporánea en dicha temática, mostrando el producto del trabajo intelectual de los investigadores más versados en asuntos cuyo centro de gravedad radica en la seguridad, abordada desde un enfoque multidisciplinario y analizada desde distintos niveles, desde el nacional hasta el internacional. Las pronunciaciones tuvieron los siguientes títulos:

“La amenaza del terrorismo hoy en día”, a cargo del Doctor Gendron Ensemble y el Maestro Alfonso Aragón (Universidad Nacional Autónoma de México); “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, una evaluación”, por los Doctores Javier Oliva (Universidad Nacional Autónoma de México), Athanasios Hristoulas (Instituto Tecnológico Autónomo de México) y Julio Carena (University of Alberta); “Seguridad de fronteras”, pronunciada por los Doctores José María Ramos García (Colegio de la Frontera Norte), Todd Hataley (Royal Military Collage) y Tony Payan (University of Texas en el Paso); “Seguridad de infraestructura”, a cargo de los Capitanes de Fragata Víctor A. Orozco Santín (CESNAV) y Gerardo de Jesús

Toledo Guzmán (CESNAV), además del Capitán de Corbeta Ricardo Eliseo Valdés Cerda (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) y el Capitán de Altura Augusto Saúl Bandala (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); “Nuevas amenazas regionales y nacionales”, por Ernesto López Portillo (Instituto para la Seguridad y la Democracia), los Doctores Luís Alejandro Astorga Almanza (Universidad Nacional Autónoma de México) y Andrea Charron (Carleton University); y “La agenda para América del Norte: viendo hacia el futuro”, a cargo de los Doctores Craig Deare (National Defense University), Brian Bow (Delhousie University) y Arturo Santa Cruz (Universidad de Guadalajara).

Por antonomasia, la academia debe ser el espacio donde se originen las teorías y conceptos que catalicen la inserción del México contemporáneo en la sociedad del conocimiento, además de fortalecer las redes intelectuales para la generación de conocimiento, ejemplo de ello fue la presentación del libro *La Evolución del Derecho Humanitario y el Derecho de los Refugiados. Una Aproximación de las Operaciones Humanitarias*, obra conjunta entre el Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile y el Centro de Estudios Superiores Navales, en donde se plasma el papel que jurídicamente les corresponde desempeñar tanto al Ejército de Chile como a la Armada de México, en el ámbito de las operaciones humanitarias, cada uno en su jurisdicción.



Posteriormente, la actividad que cerró con broche de oro los festejos del 40 aniversario del CESNAV, fue el torneo mixto de tiro de precisión y rápido, efectuado durante los días sábado del mes de marzo, cuya convocatoria se abrió a los alumnos colegiados y egresados del CESNAV, de la categoría de Almirantes, Capitanes y Oficiales, tanto masculinos como femeninos, del área metropolitana, en sus diferentes categorías.



Finalmente, este tipo de eventos surgieron a partir del interés del Mando por reconocer el esfuerzo y talento de los hombres y mujeres que han construido esta historia, nuestra historia y que gracias a todos ellos, el CESNAV se ha posicionado como el brazo académico del instituto armado que trabaja incansablemente desde hace cuatro décadas con la visión de ser un centro educativo naval de vanguardia con alta calidad académica, cuyo trabajo impacte directamente en el desarrollo de la nación.

## LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO (SEGUNDA PARTE)

Dra. María Cristina Rosas\*

### Pobreza y seguridad

¿Constituye la pobreza, *per se*, una amenaza a la seguridad? Aunque la respuesta parece obvia, algunas situaciones muy específicas llevarían a pensar que no es el caso. Por ejemplo, una línea de análisis muy difundida tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, es que los responsables de secuestrar los aviones no eran personas pobres, ni pauperizadas, sino profesionistas adocotrados –se entiende, por Al-Qaeda- capaces de hacer maniobras con una aeronave hasta impactarla en la torre norte o sur del World Trade Center. Quienes sostienen esta afirmación, señalan que las sociedades más pobres del mundo difícilmente pueden generar profesionistas con tales calificaciones. En el fondo, esta polémica revela que el debate en torno a un concepto amplio *versus* un concepto restringido de la seguridad humana, continúa y a últimas fechas, parece que tiende a prevalecer el primero sobre el segundo (ver mapa 1).

El Banco Mundial, uniendo esfuerzos con el Human Security Center de Canadá, publicó en 2009, el Atlas de seguridad humana, documento por demás interesante que tiene la peculiaridad de afirmar, tajante, que “la pobreza constituye una amenaza a la seguridad internacional”. Así, como se observa en el mapa 1, el Banco Mundial y el Human Security Center reconocen la ecuación guerra y pobreza, según la cual, los países con bajos ingresos son más proclives a desarrollar conflictos armados.

En el mapa 2, se hace un recuento de los conflictos –armados- nacionales que en los pasados 60 años han provocado la muerte de 100 mil o más personas. Todos los conflictos de ese tipo, se produjeron en países en desarrollo. De esta forma, finalmente se acepta, por parte de la comunidad internacional, la relación entre pobreza y conflicto, o bien, entre pobreza e inseguridad.

*El Banco Mundial, uniendo esfuerzos con el Human Security Center de Canadá, publicó en 2009, el Atlas de seguridad humana, documento por demás interesante que tiene la peculiaridad de afirmar, tajante, que la pobreza constituye una amenaza a la seguridad internacional.*

\* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su libro más reciente se titula *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Lecciones desde el mundo* (México, UNAM/Folke Bernadotte Academy 2008, 365 pp).  
Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx Página electrónica: <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>

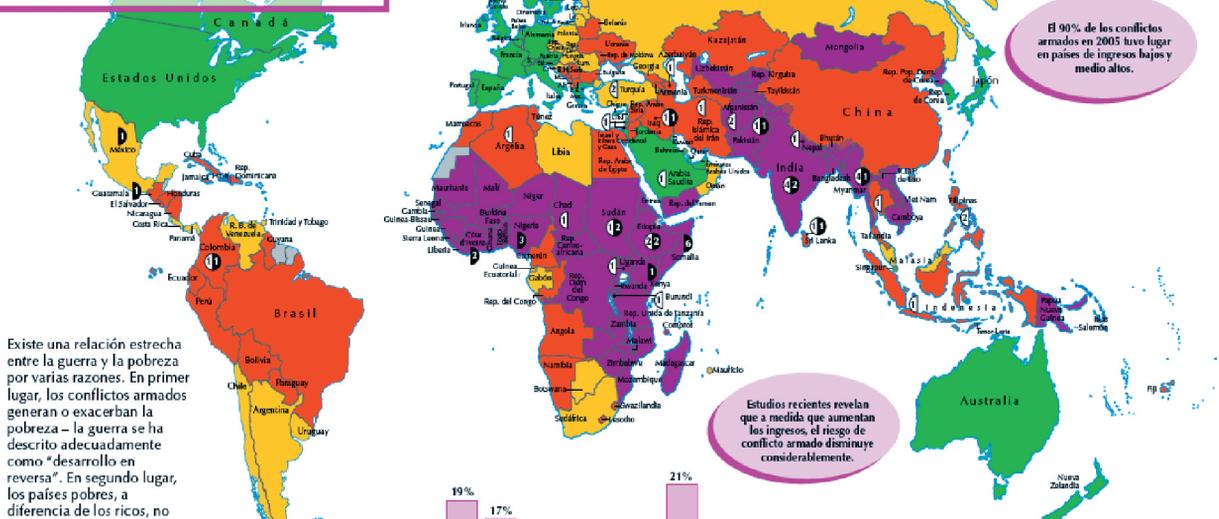
# Mapa 1. Guerra y pobreza

## Guerra y pobreza

Los conflictos son más frecuentes en países con bajos ingresos.

### INGRESOS Y CONFLICTOS ARMADOS

Categorías de ingresos del Banco Mundial basadas en el Ingreso Bruto Nacional per cápita 2005

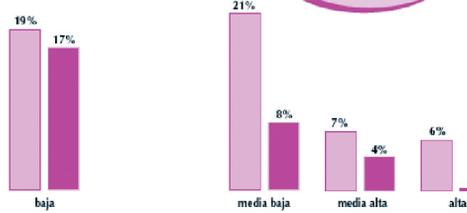


El 90% de los conflictos armados en 2005 tuvo lugar en países de ingresos bajos y medio altos.

Existe una relación estrecha entre la guerra y la pobreza por varias razones. En primer lugar, los conflictos armados generan o exacerbaban la pobreza - la guerra se ha descrito adecuadamente como "desarrollo en reversa". En segundo lugar, los países pobres, a diferencia de los ricos, no cuentan con los recursos para abordar los motivos que pueden generar alzamientos armados. En tercer lugar, los países pobres tienden a tener fuerzas de seguridad débiles y por ende, les resulta difícil disuadir rebeliones y aplastar aquellas que no pueden disuadir.

**BANDA DE INGRESOS Y CONFLICTOS ARMADOS**  
Porcentaje de estados en cada bando de ingresos con conflicto armado 2005

conflicto nacional  
conflicto no nacional



Estudios recientes revelan que a medida que aumentan los ingresos, el riesgo de conflicto armado disminuye considerablemente.

Cuanto más bajo el ingreso, más elevada es la cantidad de conflictos armados.

# Mapa 2. Muertes en batalla en conflictos nacionales

## Muertes en batalla en conflictos nacionales

Durante los últimos 60 años, sólo 16 países han experimentado conflictos nacionales que provocaron la muerte de 100.000 o más personas en sus territorios nacionales.

### COSTOS HUMANOS DE LA GUERRA

Cantidad de muertes en batalla informadas en territorio nacional 1946-2005



El total para Estados Unidos incluye las muertes desde el atentado al Pentágono del 11 de septiembre.

Desde 1946 hasta 1975, las guerras en Indochina provocaron la muerte de más de 2 millones de personas.

La guerra Irán-Iraq de 1980-88 fue la más sangrienta desde Viet Nam, con 644.000 muertes en batalla informadas.

Estos totales incluyen solamente aquellas personas que murieron en el territorio o en las aguas del país que experimentó un conflicto nacional. Las muertes en batalla informadas son muertes de combatientes y civiles alcanzados por el fuego cruzado, registradas por una fuente fidedigna, y asignadas a un conflicto específico con 25 o más muertes en batalla por año. Casi siempre los saldos de víctimas mortales verdaderos son más elevados, y nunca se conocen. No hay cifras mundiales para aquellas personas que mueren por enfermedades o desnutrición provocadas por la guerra.



## Estados Unidos y América Latina: ¿más seguridad y menos desarrollo?

La administración de Barack Obama, que está cumpliendo su primer año, no ha desarrollado una estrategia de seguridad alternativa a la que su antecesor, George W. Bush, dio a conocer en 2002. En los hechos, pese a haber sido galardonado con el Premio Nobel de la Paz, el Presidente Obama muestra muy pocos cambios de fondo en la agenda de seguridad de Estados Unidos, lo que sugiere que la estrategia de seguridad de la era Bush sigue vigente. Es cierto que la nueva administración anunció el retiro de las tropas estadounidenses de Irak; que anunció el cierre del centro de detención de Guantánamo; que suscribe a marchas forzadas con Rusia un acuerdo que reemplace al difunto Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas (START); y que inclusive se ha pronunciado por un mundo libre de armas nucleares. Con estos planteamientos, el Presidente Obama parece enviar un mensaje de distensión al mundo, con un extraordinario aparato de relaciones públicas, que, sin embargo, poco tiene que ver con la realidad. En los hechos, aunque se está concretando el retiro de los marines estadounidenses de Irak, el número de efectivos militares se incrementa aceleradamente en Afganistán, país considerado como prioritario, en la guerra global contra el terror. Así, el terrorismo, hoy más que nunca, es ratificado como la principal amenaza a la Seguridad Internacional, hecho alimentado por el desafortunado incidente que se produjo el pasado 25 de diciembre, cuando el joven nigeriano Umar Farouk Abdulmutallab, presumiblemente quiso detonar un explosivo en un vuelo transatlántico con destino a Detroit (Starmedia, 2/01/2010).

¿Qué hay de Guantánamo? Recientemente, el organismo no gubernamental especializado en derechos humanos, Human Rights Watch, acusa que el pasado 22 de enero de 2010 se cumplió un año de la promesa de cerrar el centro de detención cubano, y que la decisión de hacerlo se encuentra en un limbo (*El Universal*, 23 de enero de 2010).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> No sólo no existe una fecha para la clausura de esa cárcel, sino que el Departamento de Justicia también ha reconocido que casi medio centenar de los 196 prisioneros en esa base podrían permanecer bajo un régimen de detención indefinido y sin derecho a un proceso judicial, según las leyes de guerra.

*El terrorismo,  
hoy más  
que nunca,  
constituye  
la principal  
amenaza a  
la Seguridad  
Internacional.*

Sobre las negociaciones con Rusia en torno al tratado START, se ha optado simplemente por declarar válida la versión que expiró en diciembre de 2009, debido a las dificultades para producir su reemplazo. Por último, la carrera armamentista nuclear continúa, lo que hace muy difícil que otras naciones renuncien al posible uso de la energía nuclear con fines bélicos, debido al mal ejemplo que ponen los estadounidenses.

Para complicar aún más las cosas a la administración de Obama el pasado 12 de enero de 2010, Puerto Príncipe, la capital de Haití, fue devastada por un violento terremoto que, se presume, cobró unas 150 mil vidas y generó varios millones de damnificados. Estados Unidos optó por hacer un aparatoso despliegue militar, tomando inclusive el aeropuerto de la capital haitiana, con el argumento de que sólo así se puede garantizar la seguridad en el atribulado país caribeño. Las críticas no cesan, en particular por las malas experiencias que Estados Unidos suele tener cada vez que se propone intervenir en un país por “razones humanitarias”, trátase de Somalia y, de manera más reciente, Irak –bueno, el argumento humanitario fue uno de los muchos que empleó Washington a principios de la presente década. Con esta decisión, Estados Unidos entra en abierta confrontación con Naciones Unidas, quien patrocina desde hace años la Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que, por cierto, es encabezada por un antagonista tradicional de Washington: Brasil.

Lo que sucede en Haití no debería sorprender, al menos desde la lógica estadounidense. En los últimos años, Estados Unidos ha privilegiado los programas de cooperación militar con América Latina, por encima de los programas de cooperación al desarrollo y el bienestar social. La crisis económica reciente abona a favor del reforzamiento de los programas de cooperación militar y policíacos, en aras de contener no sólo el auge de la criminalidad, sino, posiblemente, el creciente descontento social.

De hecho, el presupuesto para la defensa en América Latina y el Caribe está aumentando. Hay algunos casos muy singulares, como los de Chile y Perú, cuyo gasto militar está ligado por ley a las utilidades

que les genera la explotación de recursos naturales clave (como el cobre, el cual ha experimentado un auge en sus precios internacionales, gracias, entre otros factores, a las compras cuantiosas que hace China de este mineral (SIPRI, *Ibid.*).

Con todo, la inestabilidad que se vive, por ejemplo, en la región andina, es un factor adicional que incentiva el incremento en el gasto en defensa y que puede ayudar a explicar en parte, los desembolsos de Colombia y Venezuela<sup>2</sup> en esa dirección.

De hecho, Estados Unidos está apoyando crecientemente los programas de asistencia militar y policial en América Latina y el Caribe, al punto de que prácticamente están a la par de los recursos destinados a favor de la asistencia económica y social (especialmente en 2005 y 2006). Considerando que América Latina y el Caribe es una zona relativamente pacífica respecto a otras partes del mundo y donde los actos terroristas tienen rasgos muy peculiares, distintos de los que caracterizan al terrorismo en el Medio Oriente, no parece existir una explicación razonable, más allá de la agenda particular de Estados Unidos, para destinar recursos cuantiosos a la esfera militar y policial en la región latinoamericana y caribeña.

Una de las tendencias que se observa en los programas de asistencia militar y policial de Estados Unidos en América Latina, es la creciente preeminencia del Departamento de Defensa respecto al Departamento de Estado en la asignación de los recursos. Una diferencia importante entre los programas de cada uno de estos ministerios es que, tradicionalmente el Departamento de Estado ha insistido en que la asistencia militar se otorgue a países con un buen registro en materia de derechos humanos y que apoyen la democracia. Asimismo, los programas de asistencia militar otorgados por el Departamento de Estado suelen ser más transparentes y monitoreados dado que son supervisados por el

2 Venezuela se ha enfrascado en un ambicioso proceso de modernización de sus fuerzas armadas, que incluye negociaciones con Alemania para la compra de submarinos; acuerdos con Rusia para adquirir diversos sistemas de armamento; adquisiciones de aviones y barcos a España; radares de China, además del desarrollo propio de otros pertrechos militares. Las controversias más recientes tienen que ver con la compra a España de 12 barcos de transporte, y 8 barcos para patrullaje, además de aviones. Estados Unidos criticó fuertemente estas adquisiciones pero no pudo impedir que se efectuaran. Estas negociaciones provocaron más tensiones entre España y EE.UU., cuyas relaciones ya eran rípidas luego del retiro de las tropas españolas de Irak. Asimismo, Venezuela decidió adquirir 100 mil rifles AK-103 y 12 helicópteros militares Mi-17 a Rusia (Wainwright, April 2006). Ciertamente EE.UU. critica estas adquisiciones e insiste en que Venezuela no necesita esa cantidad de armamento, acusando al país sudamericano de encabezar una carrera armamentista en la región. Sin embargo, Washington tiene una presencia militar ampliamente documentada en Colombia, debido a las políticas para combatir el narcotráfico y a las guerrillas que ahí operan.

Con motivo de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebrada en la ciudad de México en 2003, uno de los aspectos en torno a los que más se insistió por parte de los países latinoamericanos y caribeños fue en el concepto multidimensional de la seguridad.

Congreso estadounidense.<sup>3</sup> En contraste, los programas que promueve el Departamento de Defensa cuentan con una gran discrecionalidad y no son monitoreados ni por el Departamento de Estado, ni por el Congreso (*Ibid.*). Para una región que se democratizó hace apenas un par de décadas, la consolidación de la democracia aún tiene un largo camino por recorrer, que podría verse interrumpido si Estados Unidos tiende a militarizar la asistencia que otorga a los países latinoamericanos, independientemente de si observan o no el respeto a los derechos humanos y a la institucionalidad democrática.

Una de las preocupaciones que se relaciona con lo anterior es la manera en que la relación entre seguridad y desarrollo puede ser abordada en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, con motivo de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebrada en la ciudad de México en 2003, uno de los aspectos en torno a los que más se insistió por parte de los países latinoamericanos y caribeños fue en el concepto multidimensional de la seguridad, en el entendido de que la seguridad no puede restringirse sólo al ámbito militar, sino que debe ampliarse para incluir amenazas no tradicionales. Así, según la declaración final de la reunión de México

... las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyan aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales... (OEA, 2003).

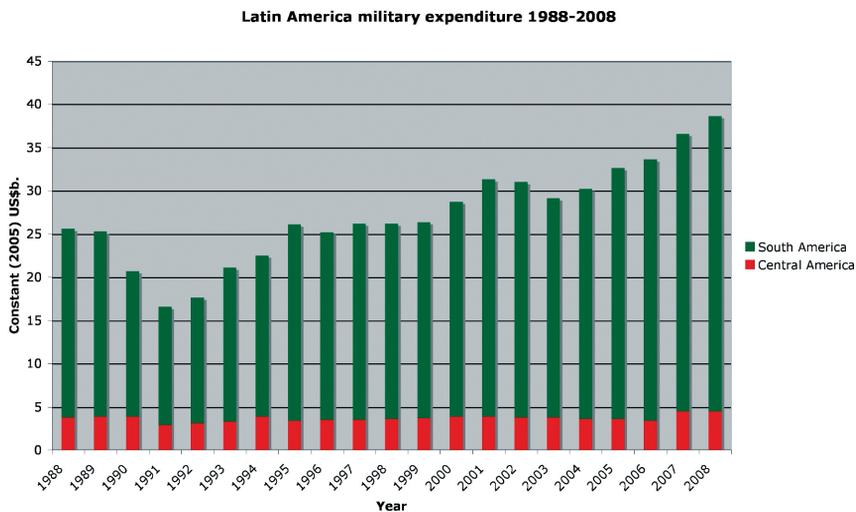
Al respecto se reconoce que si bien es deseable elevar a un alto nivel de prioridad en las agendas nacionales e internacional problemas como los descritos, se corre el riesgo de securitizarlos y de recurrir primordialmente a las fuerzas armadas para enfrentarlos. Uno de los ejemplos más conocidos es el combate al tráfico de estupefacientes.

<sup>3</sup> Al respecto se puede citar el caso de la *Ley Leahy* propuesta por el senador demócrata por Vermont, Patrick Leahy. Esta disposición plantea que las fuerzas armadas de otros países sólo pueden recibir asistencia militar de parte de Estados Unidos, siempre que se demuestre que las fuerzas armadas beneficiarias no han incurrido en violaciones masivas a los derechos humanos, o bien, que no se encuentran bajo investigación por acusaciones de ese tipo. Desafortunadamente estos parámetros de la *Ley Leahy* tienden a ser menos invocados (WOLA, 2005: 14). Como dato curioso, se sabe que Patrick Leahy fue uno de los destinatarios de un paquete postal que contenía esporas de ántrax a fines de 2001. El paquete con ántrax fue interceptado y nunca llegó a sus manos. Asimismo, Leahy ha sido un gran crítico del Vicepresidente Richard Cheney, en razón del escándalo de *Halliburton*. Finalmente, el 2 de marzo de 2006, cuando una versión actualizada del *Acta Patriótica* fue sometida a aprobación, Leahy fue uno de los 10 senadores que se opusieron a ella y votaron en contra.

Evidentemente se trata de un problema de seguridad pública, pero al que se ha insistido en tratar como problema de seguridad nacional, involucrando a las fuerzas armadas en su combate, con resultados poco alentadores (Chillier y Freeman, julio 2005: 3-4).

Con todo, el énfasis en torno a la multidimensionalidad de la seguridad es entendible en razón del contexto en que se produjo la Conferencia de la OEA, teniendo como telón de fondo no sólo la “guerra” contra el terrorismo, sino sobre todo el inicio de las hostilidades contra Irak, el cual fracturó sensiblemente las relaciones interamericanas, dado que los diversos países de la región se dividieron entre quienes apoyaron la aventura bélica de Washington en el país árabe; quienes la deploraron con cautela; y quienes abiertamente se opusieron a ella.

**Gráfico 1**  
**Presupuesto militar en América Latina**  
**1988-2008**



Nota: La base de datos del SIPRI considera que Centroamérica se integra por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Fuente: SIPRI.

*La multidimensionalidad de la seguridad es importante, no sólo porque fue una manera de oponerse a la agenda unidimensional estadounidense de “guerra” contra el terrorismo, sino para reivindicar las agendas y los temas que preocupan sobre manera a los países latinoamericanos y caribeños.*

La multidimensionalidad de la seguridad es importante, no sólo porque fue una manera de oponerse a la agenda unidimensional estadounidense de “guerra” contra el terrorismo, sino para reivindicar las agendas y los temas que preocupan sobre manera a los países latinoamericanos y caribeños. Hoy Estados Unidos sabe que un fenómeno natural como una tormenta tropical, puede convertirse en un devastador huracán –como *Katrina*– y poner en riesgo su seguridad. Ni qué decir del ya citado terremoto en Haití –la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, advertía recientemente, que debido a la destrucción que causó el terremoto, existe el potencial de que un millón de haitianos busque salir del país.

Antes de que Washington valorara el impacto que un desastre natural puede tener para su seguridad nacional, los países caribeños, centroamericanos y México, entre otros, ya habían identificado a los huracanes, los terremotos, las erupciones volcánicas, etcétera, como factores de inseguridad, y así como el Department of Homeland Security fue habilitado para responder a la catástrofe que Katrina generó, empleando a sus fuerzas armadas y a buena parte de sus agencias abocadas a la seguridad, México también recurrió a sus fuerzas armadas para responder al desafío del fatídico terremoto de 1985 en la capital mexicana, o bien para auxiliar a Honduras en 1998 ante la destrucción que provocó el huracán Mitch.

Con todo, es menester que se tenga cuidado con el recurso a las fuerzas armadas ante los múltiples males que enfrentan las naciones latinoamericanas, tema que, por cierto, no parece ser importante para Washington: por el contrario. En América Central, por citar un caso, uno de los desafíos más apremiantes es la proliferación de pandillas o maras, cuyo control y combate rebasa a las policías de esos países. Así, se ha optado por emplazar a las fuerzas armadas para que patrullen las ciudades centroamericanas, a la par de las fuerzas policiales. Adicionalmente, a fines de 2004 y principios de 2005, Guatemala propuso la creación de una fuerza de reacción rápida que se pudiera desplegar en los países centroamericanos para hacer frente a la criminalidad transnacional de las pandillas u otras amenazas. Algunos países centroamericanos, salvo Costa Rica, ya cuentan con las bases

para el despliegue de las fuerzas de reacción rápida, si bien subsiste el problema de las tareas que realizarían. Hay quienes pugnan porque sean emplazadas ante los desastres naturales. Otros, en cambio, consideran que las fuerzas de reacción rápida pueden realizar el trabajo que normalmente recae en las policías (WOLA, 2005: 10). Estados Unidos, aprovechando la indecisión de los gobiernos centroamericanos sobre el particular, ha dejado entrever una posible vinculación entre las maras y los grupos terroristas, insistiendo incluso, en que América Central puede ser una zona de paso para militantes de Al-Qaeda u otras organizaciones que buscarían ingresar al territorio estadounidense. La Iniciativa Mérida, es otro ejemplo que da cuenta de la preferencia a la opción militar, sobre la cooperación al desarrollo y el bienestar social.<sup>4</sup>

En suma, las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos experimentan un proceso de *pentagonización*<sup>5</sup> favorecido por el contexto de la “guerra” contra el terror, que plantea desafíos muy importantes a las relaciones civiles-militares en las naciones del área, al igual que para sus instituciones y la consolidación de la democracia. Asimismo, la persistencia de Washington de, por un lado, ubicar a la región en un lugar secundario de prioridades en su agenda global, y, por el otro, plantear los vínculos con América Latina y el Caribe en función de la contribución de estas naciones a la “guerra” contra el terror, está deteriorando rápidamente las posibilidades de concertación política entre unos y otros. Así, Estados Unidos actúa a la defensiva, y las naciones latinoamericanas y caribeñas hacen lo propio, sin que sus problemas más apremiantes sean atendidos cabalmente.

*Las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos experimentan un proceso de pentagonización favorecido por el contexto de la “guerra” contra el terror, que plantea desafíos muy importantes a las relaciones civiles-militares en las naciones del área.*

4 Alrededor de 4 000 policías federales mexicanos han recibido instrucción de los cuerpos de seguridad de los Estados Unidos como parte de la *Iniciativa Mérida o Plan Mérida*, un acuerdo orquestado por el gobierno de Washington con el propósito de reforzar las líneas de actuación de cara a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en México y Centroamérica, siendo el primero, el objetivo principal de este programa de cooperación y seguridad.

5 El intelectual y político dominicano Juan Bosch, publicó un célebre análisis en 1967 denominado *El pentagonismo: sustituto del imperialismo*, en el cual introduce justamente el concepto de pentagonismo. Así, Bosch explica que el capitalismo de hoy se encuentra sobre-desarrollado y que no se preocupa por explotar colonias conquistadas sino por “colonizar la metrópoli”. Puesto que no es posible colonizar al pueblo estadounidense haciendo una guerra contra éste, entonces el ejército metropolitano estadounidense es lanzado a hacer la guerra contra otros países. Bosch señala además que Las fuerzas militares de un país *pentagonista* no se envían a conquistar dominios coloniales. La guerra tiene otro fin; la guerra se hace para conquistar posiciones de poder en el país *pentagonista*, no en un territorio lejano. Lo que se busca no es invertir capitales sobrantes con ventajas; lo que se busca es tener acceso a los cuantiosos recursos económicos que se movilizan para la producción industrial de guerra; lo que se busca son beneficios donde se fabrican las armas, no donde se emplean, y esos beneficios se obtienen en la metrópoli *pentagonista*, no en el país atacado por él. El *pentagonismo* se diferencia del imperialismo en dos importantes aspectos:

- el económico, en el que el complejo militar-industrial del país *pentagonista* resulta beneficiado y
- el moral, mediante el cual se convence a los jóvenes combatientes del país *pentagonista* de que su propio país no es imperialista, sino que busca beneficiar al país atacado.

Un análisis de lo expuesto por Bosch también remite a la creciente primacía del Departamento de Defensa sobre el Departamento de Estado de Estados Unidos, en el diseño y la conducción de la política exterior de ese país. Si bien la obra de Bosch tuvo como contexto la segunda intervención militar de EEUU en la República Dominicana y la Guerra de Vietnam, lo cierto es que se trata de una lúcida reflexión que, a la fecha, se mantiene vigente.

## Consideraciones finales

México enfrenta severos desafíos en su seguridad interna, amén del entorno regional, el cual es complejo. Como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el período 2009-2010, México debe lidiar con los numerosos conflictos que aquejan al mundo. En ese foro, por ejemplo, México ha externado su preocupación por el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, problema que además enfrenta en su propio territorio y que complejiza aún más la lucha contra el crimen organizado.

Pero además, hablando de los vecinos de México, con todos ellos comparte preocupaciones en el terreno de la seguridad, trátase de Estados Unidos (delincuencia organizada, narcotráfico, tráfico ilícito de armas ligeras y pequeñas); el Caribe (migraciones indocumentadas y redes de traficantes, por ejemplo con Cuba); con Centroamérica (migración, pandillas y maras, tráfico de estupefacientes e inestabilidad política, como lo ocurrido en Honduras); amén de que los desastres naturales que pudieran producirse en ese entorno, afectan directamente al país.

Internamente, México enfrenta una agenda amplia de amenazas a su seguridad: las pandemias; el elevado precio de los alimentos (considerando que al no tener autosuficiencia alimentaria, debe adquirir en el exterior buena parte de los granos básicos que consume su población); la energía (debiendo resolver el desafío de la disponibilidad de hidrocarburos tanto para consumo interno como para su venta en el exterior); los desastres naturales; el narcotráfico; la delincuencia organizada; la insurgencia (que aunque, fragmentada, suele darle dolores de cabeza al régimen); y, retomando lo planteado por el Banco Mundial, la pobreza y más que eso, la pésima distribución de la riqueza, sin dejar de lado los terribles efectos de la crisis económica internacional a nivel interno (los diversos organismos internacionales afirman que México ha sido el país más golpeado por la citada crisis).

Se trata de una maraña de problemas que podrían generar parálisis, por tratarse de una cantidad amplia, además de que cada uno es sumamente complejo. Sin embargo, es necesario trabajar, por una parte, en

el proyecto de nación, y, paralelamente, en una política de seguridad nacional, misma que podría recoger algunos de los postulados de la seguridad humana, como herramientas que, en el largo plazo, pueden contribuir a una sociedad menos desigual y, por lo mismo, más segura.

A nivel local/estatal hay algunos hechos positivos que vale la pena recoger. Por ejemplo, en el Distrito Federal se cuenta ya con un *Informe sobre seguridad humana*, pensado en torno a los problemas cotidianos que enfrenta la población de la capital del país, trátase de los asentamientos humanos irregulares; el manejo de la basura generada; el derecho a un medio ambiente sano; y la disponibilidad de agua, entre otros (CDHDF, 2008). Los autores del informe reconocen que

Durante la elaboración de este informe se observó que la utilización del enfoque de la seguridad humana para el caso de la Ciudad de México presenta la oportunidad de elaborar propuestas creativas de normatividad y políticas públicas que abarquen la integralidad de los riesgos, amenazas y cambios repentinos que enfrentan las personas en esta gran urbe (CDHDF, *Op. cit.*: 307).

Asimismo, se advierte en el informe que la desatención de los temas anteriormente referidos, considerados como *agendas de riesgo*, puede devenir en amenazas a la seguridad.

No atender estos riesgos a tiempo y no tomar acciones preventivas oportunas una vez que éstos han sido identificados y señalados, es en sí mismo una violación de derechos humanos por omisión, sobre todo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Pero no sólo eso, estas violaciones –en muchos casos estructurales y, desde alguna perspectiva, endémicas a nuestros sistemas de gobierno– son una amenaza potencial a otros derechos que eventualmente pueden materializarse en otras formas de violencia.

La falta de acción consciente, decidida y firme ante estas alertas implica también la posibilidad de que estos riesgos que hasta ahora se relacionan más bien con los DESCAs, se conviertan también en otras afectaciones a los derechos a la vida, la libertad y seguridad personales,

la integridad personal y el acceso a la justicia, cuya protección es pilar indispensable para la construcción de una sociedad verdaderamente libre, justa y auténticamente democrática. De hecho, el informe destaca cómo el enfoque de seguridad humana integra las visiones de pobreza, desarrollo, derechos humanos y prevención de conflictos (*Ibid.*).

Ya se comentaba con anterioridad, que en el caso de Chiapas, su Constitución es la única a nivel nacional, en recoger los objetivos de desarrollo del milenio. Así las cosas, es positivo observar que a nivel estatal se vienen desarrollando importantes iniciativas en materia de bienestar y desarrollo que pueden abonar, en el mediano y largo plazos, a favor de la seguridad. Es importante recoger estas propuestas, analizarlas y debatirlas, dado que la agenda de seguridad nacional es compleja y, por lo mismo, demanda igualmente soluciones complejas. El hecho de que se esté reconociendo la relación entre pobreza e inseguridad a nivel global, abre espacios favorables a naciones como México, para el que el desarrollo se vislumbra como la mejor medicina en la búsqueda de la seguridad.

#### Fuentes consultadas

Arteaga, Félix (22 de junio de 2006), *La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de 2006*, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/998.asp>

BBC News (September 25, 2005), "Town faces up to Rita challenges."

\_\_\_\_ (September 5, 2005), "Asia nations offer US assistance."

Bosch, Juan (2006), *El pentagonismo, sustituto del imperialismo*, Santo Domingo, Aguilar República Dominicana.

CBS (March 2, 2002), "Shadow Government News to Congress."

CDHDF (2008), *Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, disponible en [http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2008/10/informe\\_seguridad\\_humana.pdf](http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2008/10/informe_seguridad_humana.pdf)

Chillier, Gastón y Laurie Freeman (Julio 2005), *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*, Washington D. C., WOLA.

Clinton, William Jefferson y Albert Gore (1992), *Putting people first: how we can all change America*, New York, Three Rivers Press.

CNN (September 4, 2005), "US receives aid offers from around the world."

Commission on Human Security (2003), *Human Security Now*, New York, United Nations Development Program.

Daniels, Ronald J. Patrick Mcklem y Kent Roach (editors) (2001), *C-36. The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorist Bill*, Toronto, University of Toronto Press.

El Universal (23 de enero de 2010), "Cierre de Guantánamo, otra promesa incumplida."

\_\_\_\_ (28 de junio de 2006), "Ordena Putin localizar y matar a asesinos de diplomáticos rusos."

Gore, Al (2000), *Earth in the balance: ecology and the human spirit*, New York, Houghton Mifflin Company.

*El hecho de que se esté reconociendo la relación entre pobreza e inseguridad a nivel global, abre espacios favorables a naciones como México, para el que el desarrollo se vislumbra como la mejor medicina en la búsqueda de la seguridad.*

Friedland, Martin L. (2001), "Police Powers in Bill C-26", en Ronald J. Daniels, Patrick Mcklem y Kent Roach (editors), *C-36. The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorist Bill*, Toronto, University of Toronto Press.

Graduate Institute of International Studies (2005), *Small Arms Survey 2005. Weapons at War*, Geneva, Oxford University Press.

Hitchens, Christopher (2002), *The Trial of Henry Kissinger*, New York, Verso.

Human Rights Watch (February 3, 2003), *U. S. Should Renounce Torture before Powell Speech to U.N.*

\_\_\_\_ (August 15, 2002), *United States: Abuses Plague September 11 Investigation. Checks on Government Authority Should be Restored*, New York, Human Rights Watch.

Human Security Centre (2005), *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, New York, Oxford University Press.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, Human Security Policy Division, disponible en <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>

International Criminal Court (17 July 1998), *Rome Statute of the International Criminal Court*, The Hague, ICC, disponible en [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome\\_Statute\\_120704-EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf)

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2005), *World Disasters Report. Focus on information in disasters*, Geneva, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Katu News (September 24, 2005), "Oregon guard assumes command over other guard units."

Laqueur, Walter (2000), *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, New York, Oxford University Press.

Le Monde (23.01.10), «La FAO craint l'exode de un million d'Haïtiens», disponible en [http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/23/la-fao-craint-l-exode-d-un-million-d-haitiens\\_1295964\\_3222.html#ens\\_id=1290927](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/23/la-fao-craint-l-exode-d-un-million-d-haitiens_1295964_3222.html#ens_id=1290927)

\_\_\_\_ (1 Juillet, 2006), "Lourd bilan après un attentat à la voiture piégée à Bagdad".

\_\_\_\_ (12 Juin, 2006), "2005, année record pour les dépenses militaires dans le monde".

Legler, Thomas (2003), "¿Víctima del terrorismo? La seguridad humana después del 11 de septiembre", en María Cristina Rosas (coordinadora), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad bemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM/CHDS.

*Multinational Force in Iraq*, disponible en <http://mnf-iraq.com>

Nomikos, John M. (Summer 2005), "A European Union Intelligence Service for Confronting Terrorism", en *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 18, Number 2.

OEA (2003), *Declaración sobre seguridad de las Américas*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, disponible en <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>

Oppenheimer, Andrés (2005), *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, México, Plaza y Janés.

Peña, Charles V. (November 22, 2002), *Information Awareness Office makes us a nation of suspects*, Washington D. C., Cato Institute, disponible en <http://www.cato.org/research/articles/peña-021122.html>

PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Nueva York, Naciones Unidas.

Record, Jeffrey (December 2003), *Bounding the Global War on Terrorism*, Washington D. C., Strategic Studies Institute.

Rosas, María Cristina (2003), *Irak: el año que vivimos en peligro*, México, UNAM/Editorial Quimera.

Schmid, Alex P. y Albert J. Jongman (2005), *Political Terrorism: A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick, Transaction Press.

SIPRI (2005), *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security*, London, Oxford University Press.

Speed, Roger y Michael May (March-April 2005), "Dangerous doctrine", en *Bulleting of the Atomic Scientists*, vol. 61, no. 2.

Starmedia (2/01/2010), "Obama relaciona a al-Qaeda con el atentado frustrado de Detroit", disponible en [http://us.starmedia.com/noticias/terrorismo/obama\\_relacion\\_alqaeda\\_atentado\\_frustrado\\_369202.html](http://us.starmedia.com/noticias/terrorismo/obama_relacion_alqaeda_atentado_frustrado_369202.html)

The Economist (September 8, 2005), "The UN's Millennium Development Goals. Aspirations and obligations".

The Pew Global Attitudes Project (July 14, 2005), *Islamic Extremism: Common Concern for Muslim and Western Politics*, Washington D. C., Pew Research Center.

The Washington Post (April 9, 2006), "Military plays up role of Zarqawi."

The White House (March 2006), *The National Security Strategy 2006*, Washington D. C., The White House, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

\_\_\_\_\_ (September 2002), *The National Security Strategy*, Washington D. C., The White House, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

United Nations (21 March 2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, New York, United Nations.

\_\_\_\_\_ (December 2004), *A more secured world: our shared responsibility*, New York, United Nations.

\_\_\_\_\_ (28 September 2001), *Resolution 1373 (2001)*, New York, United Nations.

\_\_\_\_\_ (12 September 2001), *Resolution 1368 (2001)*, New York, United Nations.

\_\_\_\_\_ (2000), *Millennium Development Goals*, New York, United Nations, disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/>

*Vicziani, Marika, David Wright-Neville y Pete Lentini (2004), Regional Security in the Asia-Pacific. 9/11 and After*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Wainwright, Hilary (April 2006), "Venezuela's New Model Army", en *Red Pepper. Raising the Political Temperature. Latin America*, disponible en <http://www.redpepper.org.uk/Apr140/x-Apr06-wainwright.htm>

WOLA (2005), *Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses en América Latina*, Washington D. C., Washington Office on Latin America.

\_\_\_\_\_ (2004), *Blurring the lines. Trends in U. S. military programs in Latin America*, Washington D. C., Washington Office on Latin America.

## ANÁLISIS Y PROPUESTA CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD Y LAS AMENAZAS EN MÉXICO (PRIMERA PARTE).

Abelardo Rodríguez Sumano\*

México requiere y debe invertir en el desarrollo de un pensamiento estratégico propio con mayor vigor y crecimiento. Una misión que pasa por la generación de un conocimiento con visión histórica e interdisciplinario para robustecer la claridad en el análisis y el posicionamiento geoestratégico de nuestro país en el sistema internacional; tarea más apremiante en el campo de los estudios de seguridad.

*México requiere y debe invertir en el desarrollo de un pensamiento estratégico propio con mayor vigor y crecimiento.*

Para muestra un botón: hace casi 20 años ya desde la aparición del trabajo colectivo editado por Sergio Aguayo Quezada y Bruce M. Bagley<sup>1</sup> cuando se incursionó en la ampliación del concepto compatible con la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente. Impulso de esa misma trayectoria fue el esfuerzo de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, encabezada por Adolfo Aguilar Zinser<sup>2</sup>, en el inicio del gobierno de Vicente Fox, pero no prosperó.

Textos de primera importancia de aproximación conceptual también son los desarrollados por la Secretaría de Marina-Armada de México<sup>3</sup>, la Secretaría de la Defensa Nacional<sup>4</sup> y la comunidad académica de inteligencia y seguridad dentro de la Administración Pública Federal en las últimas décadas<sup>5</sup>. No obstante, el desarrollo de esos trabajos, adolece de una mirada integral y de conjunto y se inscriben en el marco de su escasa accesibilidad para el grueso de la población<sup>6</sup>.

\* Es profesor investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) y del Departamento de Estudios del Pacífico, en la Universidad de Guadalajara. Es Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas, por la Universidad de Miami. El autor agradece el excelente trabajo de investigación de Susana Márquez y la colaboración de Belén Plascencia en la conclusión del presente trabajo.

1 Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley, *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*; (México: Siglo Veintiuno Editores, 1990). Colaboradores: Olga Pellicer, Javier A. Elgueta, Diana M. Liverman, Iván Restrepo, Jorge A. Bustamante, Guadalupe González G., Luis Herrera-Lasoo y María Celia Toro. Véase también, Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, (México: Siglo Veintiuno Editores 1997). Colaboradores: David Mares, Luis Herrera-Lasoo, Manuel Villa Aguilera, Guadalupe González G., Jorge E. Tello Peón y Armando Martínez. Véase José Luis Piñeyro, *La Seguridad Nacional en México. Debate Actual*; (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2004).

2 Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática* (México: Taurus, 2008).

3 Vicealmirante IMN. Mario Lavalle Argudín, *La Armada en el México independiente*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (México: Secretaría de Marina, 1985). Véase también Almirante M. Santos C; *La globalización de la Seguridad Nacional*, (México: Centro Superior de Estudios Navales, 2002). Véase también Almirante Lorenzo del Peón Alvarez, *Geopolítica, Geoestratégica y tópicos (Reflexiones)*, (México: Ed. Herrero S.A de C. V., Tercera edición, 1990).

4 Escuela Superior de Guerra, *Nociones de estrategia*, Tomo 1, (México: Biblioteca del Oficial Mexicano, 1980). Véase Escuela Superior de Guerra, *Nociones de estrategia*, Tomo 11, (México: Biblioteca del Oficial Mexicano, 1987).

5 Un importante impulsor de estos esfuerzos es el coordinador académico del Diplomado para la Inteligencia en la Seguridad Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, A.C) José Luis Calderón Arózqueta.

6 A pesar de los importantes esfuerzos en los distintos órganos de la administración pública federal del país y de los múltiples esfuerzos personales de algunos de sus operadores, México todavía no da el gran salto conceptual e institucional que requiere la conformación de una doctrina de Seguridad Nacional de Estado.

*El esfuerzo de reconceptualización de la seguridad y el estudio de las amenazas al individuo y a los gobiernos en el sistema internacional sigue siendo una tarea actual y urgente en la comprensión de la inseguridad en México.*

La ausencia de consenso sobre el concepto y práctica de la seguridad se sobredimensiona con la endeble coordinación entre los poderes de la unión y los gobiernos estatales y municipales<sup>7</sup> que no han podido construir una política de seguridad de Estado en México y adquieren una dimensión crítica en las fronteras con Estados Unidos y Centroamérica, respectivamente<sup>8</sup>. Conocimiento reciente y cambios de primera importancia en la naturaleza del sistema internacional indican que no sólo los dominios terrestres, legales y financieros han sido desafiados por amenazas convencionales y no convencionales, sino de manera amplia y con repercusiones de fondo en el eje de las soberanías estatales, los dominios marítimos y aéreos, particularmente tras los ataques terroristas en Estados Unidos, el huracán Katrina en Nuevo Orleans y el crimen organizado transnacional en el hemisferio occidental.

En consecuencia, el esfuerzo de reconceptualización de la seguridad y el estudio de las amenazas al individuo y a los gobiernos en el sistema internacional<sup>9</sup> sigue siendo una tarea actual y urgente en la comprensión de la inseguridad en México. El objeto de este breve artículo descansa en la evaluación de documentos oficiales sobre la seguridad en el gobierno y proponer de esa manera, algunos puntos de referencia en la ampliación del concepto y el entendimiento sobre las amenazas que ponen en entredicho el avance de nuestro país en el siglo XXI compatible con la democracia y los derechos humanos.

### **Sobre la definición**

Trascendental en los estudios de seguridad (nacional, defensa, pública y humana) es la definición, por ejemplo la que se encuentra plasmada en documentos públicos como la Ley de Seguridad Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Constitución Política Mexicana, las leyes orgánicas de la Defensa y de la Armada de México, la Ley de Protección Civil, y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, entre

<sup>7</sup> Tanto en las entidades federativas como en los municipios sólo se enmarca la seguridad pública. No es responsabilidad legal de estas entidades la elaboración conceptual de la Seguridad Nacional; es una responsabilidad del Ejecutivo Federal.

<sup>8</sup> Las tareas en la vigilancia de las fronteras confiere necesariamente una responsabilidad federal, estatal y municipal.

<sup>9</sup> John Baylis, *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. (Londres: Oxford University Press, 2001) pp. 111-170.

otros, pues el objetivo es identificar consensos del concepto para la coordinación de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones de los responsables en la materia de un Estado. Es importante saber si los actores están hablando de lo mismo y si buscan intereses comunes, o si por el contrario, son antagónicos entre sí.

La definición de la seguridad es clave porque en ella descansan las ideas y principios de una nación. En la definición se indican las líneas generales que van a indicar la política pública, el uso de la fuerza legítima, la identificación de prioridades, jerarquías y amenazas, así como la capacidad para anticipar y responder a emergencias. Éstas no son, universales, es decir, cada país las enfoca con base en sus dinámicas internas y condiciones externas en las que se materializa el poder nacional.

La definición ilumina la precisión de objetos referidos, o por el contrario, la ambigüedad o ausencia de visión de los gobiernos. Ideas claras o imprecisas, estrechas o amplias, de carácter social y económico, ideas con tinte militar o respetuosas de un orden constitucional, son generalmente puntos de referencia que identifican el objetivo de un gobierno y le pueden dotar de personalidad a todo un Estado; cuando éste es realmente fuerte abrazan y descansan en un indisoluble esfuerzo con la nación, sea cual fuera su origen, preferencias partidistas, ideología o religión. En suma, en las ideas se apuntan las aspiraciones y prioridades del individuo y de éste en el diseño de su interés nacional y trascendencia histórica, maduración, capacidad de cohesión y personalidad.

### **Idea de Seguridad Nacional en la ley**

Un buen punto de referencia para “operacionalizar” el concepto ha sido la aparición de la primera Ley de Seguridad Nacional (2005) en la historia de México. La ley apunta una visión del gobierno y su funcionalidad en la preservación de la soberanía nacional y el orden constitucional vigente. Sin embargo, no especifica vulnerabilidades, jerarquías e interacciones entre el Estado y la sociedad. Tampoco precisa las capacidades del Estado para el combate de las amenazas de carácter transnacional ligadas a un sistema internacional altamente dinámico.

*La definición de la seguridad es clave porque en ella descansan las ideas y principios de una nación. En la definición se indican las líneas generales que van a indicar la política pública, el uso de la fuerza legítima, la identificación de prioridades, jerarquías y amenazas, así como la capacidad para anticipar y responder a emergencias.*

*A lo largo de la historia, una de las características de las amenazas son la flexibilidad y capacidad de cambio de los peligros internos y externos que cuestionan a Estados, gobiernos e individuos y más recientemente a regiones, economías, sociedades, recursos estratégicos y en sí, el potencial de una colectividad.*

### ***Concepción de la Seguridad Nacional en la Ley de Seguridad Nacional 2005***

Para efectos de esta ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes<sup>10</sup>.

No cabe duda que la aparición de la Ley de Seguridad Nacional ha sido un avance en la reconceptualización de la seguridad, sin embargo, no es un trabajo de Estado que incluya a todos los aparatos de Seguridad Nacional y defensa, así como a la academia y a la sociedad civil organizada, a pesar de que en la discusión de esta ley participaron especialistas notables y legisladores ocupados en el tema. La aparición legal del texto es limitado y otorga un marco de regulación para la inteligencia civil en México pero no para todos los aparatos del Estado.

### **La importancia de las amenazas**

A lo largo de la historia, una de las características de las amenazas son la flexibilidad y capacidad de cambio de los peligros internos y externos que cuestionan a Estados, gobiernos e individuos y más recientemente a regiones, economías, sociedades, recursos estratégicos y en sí, el potencial de una colectividad. Resalta que en el com-

10 Ley de Seguridad Nacional. Nueva ley publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2005. Última reforma aplicada DOF 26-12-2005. pp. 1-2. Consultado el 14 de octubre del 2009 en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

pendio de amenazas en la Ley de Seguridad Nacional no se precisen los riesgos y se definan los peligros, así como la capacidad de cambio, elasticidad y potencia de las amenazas a la Seguridad Nacional.

### *Amenazas a la Seguridad Nacional en la Ley de Seguridad Nacional 2005*

Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos<sup>11</sup>.

Llama la atención que en el listado de amenazas no aparezca explícitamente el narcotráfico. Asimismo, sorprende que la clasificación hace

---

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 2.

referencia de una forma muy operativa al terrorismo, lo que confirma la presión estadounidense durante el final del gobierno foxista. De igual forma, destaca la escasa capacidad de los operadores para apuntar riesgos más puntuales acordes con la realidad mexicana.

## **Seguridad en el PND**

El Plan Nacional de Desarrollo es también un documento rector en la concepción de Seguridad Nacional. En ese marco, se puede distinguir durante el periodo del 2006 al 2009, una pobreza conceptual para presentar una definición sobre la Seguridad Nacional de carácter integral; destaca la premura de la referencia y un cambio estratégico con respecto a la administración anterior: el combate al narcotráfico. No obstante, el trabajo sigue siendo limitado en el gobierno de Felipe Calderón.

### ***Concepción de la Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012***

“El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la Seguridad Nacional.”

“El gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante éstas y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país y específicamente en el combate al crimen organizado.”

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser los garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los

*El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes.*

retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la responsabilidad de servir al pueblo de México<sup>12</sup>.

La definición de seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo eslabona la Seguridad Nacional, la seguridad pública y la defensa, y enfatiza el carácter coercitivo encarnado en las Fuerzas Armadas, para el combate al narcotráfico, pero no es explícito el concepto de Seguridad Nacional, el cual se liga con la defensa y la seguridad pública, ¿qué es primero? y ¿qué es después?, ¿y cuál fue la prioridad del gobierno en los tres primeros años de gestión?

### **Sobre la seguridad pública**

En el Plan Nacional de Desarrollo y en la ley de seguridad pública no existe una definición sobre seguridad pública, ¿en qué consiste?, ¿cuándo debe intervenir el Estado y hasta dónde debe intervenir para asegurar los intereses de los individuos?

### ***Concepción de la Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012***

La seguridad pública y el Estado de derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el desarrollo humano, sustentable. El gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.

Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.

*La seguridad pública y el Estado de derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el desarrollo humano, sustentable.*

12 Eje 1. Estado de Derecho y seguridad. Consultado el 14 de octubre del 2009.  
[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1\\_Estado\\_de\\_Derecho\\_y\\_Seguridad/Eje1\\_Estado\\_de\\_Derecho\\_y\\_Seguridad.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad.pdf)

Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel nacional e internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos<sup>13</sup>.

### ***Concepción de Seguridad Pública en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009***

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, y la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito, con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas. (Artículo 2).

Objetivos:

Objetivo general: tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública,

13 Eje 1. Estado de Derecho y seguridad. Consultado el 14 de octubre del 2009 en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1\\_Estado\\_de\\_Derecho\\_y\\_Seguridad/Eje1\\_Estado\\_de\\_Derecho\\_y\\_Seguridad.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad.pdf)

*El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.*

así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Objetivos específicos: conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

De acuerdo con Georg F. Hegel, la misión del Estado consiste en asegurar la felicidad y desarrollo material y espiritual del individuo, es decir, la capacidad creativa y el desarrollo de su potencial intelectual.

- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública<sup>14</sup>.

El eje de acción de ambos documentos es reactivo y prioriza la criminalización. No obstante, el tejido de la seguridad del individuo se encuentra muy por encima de la persecución del delito. De acuerdo con Georg F. Hegel<sup>15</sup>, la misión del Estado consiste en asegurar la felicidad y desarrollo material y espiritual del individuo, es decir, la capacidad creativa y el desarrollo de su potencial intelectual.

## La política de defensa

La Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana no esboza una política de defensa con base en la fuerza militar. El carácter interno y ambiguo señala al exterior y explica el carácter endeble de las Fuerzas Armadas Mexicanas de cara a amenazas externas como lo fueron los Estados Unidos en el siglo XIX<sup>16</sup> y se centra en la defensa del territorio nacional.

### *Concepción de Seguridad Nacional en la Secretaría de Defensa Nacional*

Lineamientos legales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

<sup>14</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública", <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

<sup>15</sup> Georg F. Hegel, *Fenomenología del Espíritu*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1966), pp.34-56

<sup>16</sup> Hace falta un trabajo más profundo en materia de defensa si existen recursos militares para repeler un posible ataque por parte de Estados Unidos. *La Doctrina Mexicana de Guerra* señala que es mejor evitar militarmente a Estados Unidos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación. Garantizar la seguridad interior. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y reconstrucción de las zonas afectadas.
- Dentro de sus funciones se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso requieran de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación.
- El Estado mexicano a través de sus tres niveles de gobierno debe coadyuvar a lograr los objetivos de la seguridad pública, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución confiere a los gobernados<sup>17</sup>.

### *Concepción de Seguridad en la Armada de México*

Lineamientos legales:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Armada de México.

Su labor es velar por la paz y el orden dentro del territorio y organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera.

El quehacer de esta defensa contribuye decisivamente a crear una determinada condición de seguridad que permite disuadir o neutralizar las interferencias tanto externas como internas que puedan alzarse contra el fin último del Estado: el bien común de la nación.

La necesidad de tener una política de Seguridad Nacional supone mantener una política de defensa suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas; no agresiva, basada en el crecimiento pleno y equilibrado de las capacidades del Estado y, en particular, manteniendo unas Fuerzas

17 Secretaría de la Defensa Nacional, "La Secretaría de la Defensa Nacional en el Inicio de un Nuevo Siglo", (México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, 2005).

Armadas debidamente equipadas, entrenadas y suficientes para prevenir y neutralizar cualquier amenaza interna y externa o para repeler una eventual agresión exterior en el lapso más corto.

Las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la Patria, son esenciales para garantizar la Seguridad Nacional y el orden institucional de la República; dependen directamente del Ejecutivo y están constituidas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea. La defensa es una función primaria del Estado y una responsabilidad permanente del conjunto de la sociedad, porque ni la paz elimina la necesidad de las Fuerzas Armadas, ni la defensa y la Seguridad Nacional son asunto exclusivo de los militares.

En las aguas marinas mexicanas se distinguen los siguientes objetivos de Seguridad Nacional: defender la soberanía e integridad del territorio. Proteger las instalaciones estratégicas y los recursos naturales. Proteger el patrimonio marítimo. Controlar el tráfico marítimo con el fin de proporcionar seguridad a los buques que naveguen en aguas jurisdiccionales. Mantener el Estado de Derecho y el orden público.

Respecto a la seguridad interior, el Estado tiene plena soberanía sobre el Mar Territorial, además de derechos soberanos sobre la explotación, exploración, conservación y administración de los recursos naturales vivos y no vivos existentes en la masa de agua, el lecho y el subsuelo marinos en la Zona Económica Exclusiva<sup>18</sup>.

La Armada de México es una de las pocas instituciones que acotan el concepto de Seguridad Nacional como un elemento suprapartidista en la defensa del territorio y de las instituciones y se vincula con el Ejército y la Fuerza Aérea. Además de incluir los sectores no militares. No obstante, en México se carece de una verdadera política de defensa uniforme e integral que se subordine al ámbito de una Seguridad Nacional de carácter civil. Dicho de otra manera, las Fuerzas Armadas carecen de una política uniforme en defensa y Seguridad Nacional y en realidad la Defensa y la Marina se encuentran fragmentadas, es

<sup>18</sup> Secretaría de Marina, "Armada de México: Compromiso y Seguridad" (México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, 2005).

*La Armada de México es una de las pocas instituciones que acotan el concepto de Seguridad Nacional como un elemento suprapartidista en la defensa del territorio y de las instituciones.*

decir, en México carecemos de una política unitaria de defensa en lo conceptual y en lo institucional.

### **Sobre los desastres naturales**

Por su parte la Ley General de Protección Civil señala los riesgos como los desastres naturales. No es clara la vinculación con la Seguridad Nacional, la seguridad pública y la defensa, y la forma de coordinación entre éstos.

#### ***Ley General de Protección Civil 2000 (reformada en el 2006)***

Esta ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de la coordinación en materia de protección civil, entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

El objetivo del Sistema Nacional es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, así como procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre.

Es propósito primordial del sistema nacional promover la educación para la autoprotección que convoque y sume el interés de la población en general, así como su participación individual y colectiva.

En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta ley y de las demás disposiciones aplicables<sup>19</sup>.

No obstante, en el Sistema Nacional de Protección Civil aparece la coordinación con el Ejército a través del programa DN-III y con la Armada a través del Plan Marina, así como con los gobiernos estatales, el Distrito Federal y los municipios, en respuesta a los desastres naturales.

19 Ley general de protección civil. DOF 12 de mayo de 2000. Última reforma aplicada DOF 24-04-006 <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/141.pdf>

Sin embargo, no hay claridad conceptual en el marco de la Seguridad Nacional y pública para situar a los desastres naturales como un asunto de seguridad en México. Quizás a eso se deba el carácter reactivo de las instituciones mexicanas en la respuesta frente a desastres.

### **Problemas de la institucionalización de la seguridad y la defensa**

En los tres primeros años de gobierno de Felipe Calderón no quedó claro la prioridad y la estrategia en los ámbitos de la seguridad. Por lo tanto cabe preguntarse: ¿quién coordinó realmente la Seguridad Nacional, la seguridad pública y la defensa?, ¿el Presidente de la República?, ¿el Secretario de Gobernación?, ¿o los Secretarios de la Defensa y Marina?, ¿cuál fue el papel de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional con el Gabinete de Seguridad Pública? No hay una respuesta clara al respecto.

En suma, México se encuentra lejos de instaurar un verdadero Consejo de Seguridad Nacional que articule la gran visión de Estado que requiere el país de cara a un número amplio de amenazas y riesgos a la estabilidad.

#### ***Consejo de Seguridad Nacional***

1. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside;
2. El Secretario de Gobernación, quien funge como Secretario Ejecutivo;
3. El Secretario de la Defensa Nacional;
4. El Secretario de Marina;
5. El Secretario de Seguridad Pública;
6. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
7. El Secretario de la Función Pública;
8. El Secretario de Relaciones Exteriores;
9. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
10. El Procurador General de la República, y
11. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
12. Secretario Técnico del Consejo de Seguridad<sup>20</sup>.

20 Ley de Seguridad Nacional. Nueva ley publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2005. Última reforma aplicada DOF 26-12-2005. pp. 4. Consultado el 14 de octubre de 2009 en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

### ***Gabinete de Seguridad Pública***

1. El Presidente de la República, quien lo preside;
2. El Secretario de Seguridad Pública;
3. El Secretario de Gobernación;
4. El Secretario de la Defensa Nacional;
5. El Secretario de Marina;
6. El Procurador General de la República;
7. El Comisionado de la Policía Federal Preventiva, y
8. El Subsecretario de Política Criminal, de la Secretaría de Seguridad Pública, quien fungirá como Secretario Ejecutivo<sup>21</sup>.

Tras haber pasado revista a la Ley de Seguridad Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Seguridad Pública, las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, así como a la Ley de Protección Civil, se puede apreciar la ausencia de uniformidad conceptual. Asimismo, quedan dudas de coordinación, jerarquías y prioridades entre los gabinetes de Seguridad Nacional y pública.

### **Partidos políticos y seguridad**

En el marco de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, la pobreza conceptual no es menor. Prácticamente todos carecen de precisión en los conceptos, empero, los partidos políticos pequeños como Nueva Alianza, Convergencia y el ya extinto Partido Social Demócrata invirtieron tiempo en proponer la ampliación del concepto de Seguridad Nacional.

Sin embargo, en un sentido amplio, ni un sólo partido político desarrolla un trabajo serio de ampliación que resuelva el problema teórico-práctico sobre la Seguridad Nacional. Esto desprende problemas de coordinación entre la federación, los gobiernos estatales, municipales y las delegaciones, debido a que los partidos de oposición también son expresiones de gobierno en los ámbitos estatales y municipales y desde el Congreso de la Unión. En todo caso, los ámbitos de la Seguridad Nacional y la defensa los encabeza el Ejecutivo Federal y la ausencia de consenso reina en el horizonte conceptual en México.

<sup>21</sup> *Ibid.*

## Cambio político y seguridad

En la actualidad no existe una fuerza política hegemónica en el ejercicio del poder en nuestro país. Ciertamente, el Partido Acción Nacional (PAN) dominó el gobierno federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) conservó 18 gubernaturas, mientras que el PAN gobernó 8 y 6 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el período 2006-2009. No obstante este último partido conserva el poder en la capital política más importante del país. Otra variante relevante es que de los 2,457 municipios existentes, la mayoría han sido gobernados por el PRI (36.1%), seguidos por el PAN (19.47%), el PRD se ubica en un tercer lugar (16.72%) y el resto se encuentra gobernado por los partidos pequeños. ¿Qué implicaciones tiene esto para la seguridad?

En la Cámara de Diputados (2006-2009) la primera fuerza fue el PAN, con 207 legisladores, seguido por el PRD, con 127 y el PRI con 106 escaños. Mientras que el PAN conservaba 52 senadurías, el PRI 33 y el PRD 26. Sin embargo, ninguno de los partidos representaba la mayoría para la ratificación de leyes. Esta fragmentación del poder representa también problemas de fondo para la concepción de una doctrina de Seguridad Nacional: en el nivel conceptual, institucional y legal; realidad que se ha exacerbado tras la controversia electoral del año 2006 por la ausencia de consensos sobre el resultado electoral, así como en la construcción e institucionalización de políticas públicas sobre la Seguridad Nacional en México.

### *Distribución del Poder 2006-2009*

	Presidencia	Gobiernos estatales	Municipalidades
PAN	1	8	24.48%
PRI	0	20	51.96%
PRD	0	4	13.27%
PVEM	0	0	1.8%
PT	0	0	1.27%
Coaliciones	0	0	5.01%
Otros	0	0	2.21%
Total:	1	32	2,457

Fuente: elaboración propia.

*La fragmentación del poder representa también problemas de fondo para la concepción de una doctrina de Seguridad Nacional: en el nivel conceptual, institucional y legal.*

Grupo parlamentario	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
PAN	206	52
PRI	104	31
PRD	126	27
Convergencia	16	5
Nueva Alianza	9	0
PT	16	5
PVEM	19	6
Sin grupo	0	2
Total:	500	128

Fuente: elaboración propia.

La atomización de la política y la administración escaló aún más en el período 2009-2012 y de todo ello, la expresión más palpable de recuperación y avance de las fuerzas del pasado fue el espectacular ascenso del PRI. Aun así, en este periodo ninguna fuerza política en México congrega el eje del poder político del país.

### *Distribución del Poder 2009-2012*

	Presidencia	Gobiernos estatales	Municipalidades
PAN	1	7	23.5%
PRI	0	21	54.86%
PRD	0	4	11.25%
PVEM	0	0	1.96%
PT	0	0	1.62%
Coaliciones	0	0	4.43%
Otros	0	0	2.38%
Total:	1	32	2,457

Fuente: elaboración propia.

Grupo parlamentario	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
PAN	143	52
PRI	237	31
PRD	71	27
Convergencia	6	5
Nueva Alianza	8	0
PT	13	5
PVEM	22	6
Sin grupo	0	2
Total:	500	128

Fuente: elaboración propia.

No fue sino hasta el final de la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón cuando se presentó un esfuerzo de reconceptualización de la seguridad y las amenazas. Sin embargo queda claro que dentro de los tres primeros años no existió claridad conceptual para establecer prioridades y redefinir peligros. La pregunta que sigue sin resolverse es, ¿en qué consistió la estrategia y estructura

de mando en la “guerra total” contra el narcotráfico de la actual administración?

### ***Programa Nacional de Seguridad 2009-2012***

Se trata de una propuesta muy interesante, no sólo por la novedad de hacer público un documento de dicha naturaleza, sino porque hace propuestas que jamás habían sido definidas dentro de la Seguridad Nacional mexicana.

Promoviendo una definición de Seguridad Nacional, ésta se delimita a los siguientes parámetros:

- 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.

De igual manera se hace una definición de lo que son las amenazas y riesgos.

### ***Definición de amenazas a la seguridad en el Programa Nacional de Seguridad 2009-2012***

Para efectos del presente programa, amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la ley, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro

de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir o enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado mexicano.

#### *Delincuencia organizada*

La delincuencia organizada plantea desafíos que actualmente no se restringen sólo al ámbito de la seguridad pública, dado que algunos de ellos tienen implicaciones para la Seguridad Nacional en tanto pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional.

En este sentido, resultan relevantes diversas dinámicas derivadas de la actuación del crimen organizado, caracterizadas por la coerción que grupos delictivos pretenden ejercer sobre autoridades -electas y designadas- en los tres órdenes de gobierno; la cooptación de miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración y administración de justicia, con el propósito de obtener impunidad y dificultar la acción persecutoria del Estado, y la transgresión sistemática, por parte de grupos criminales, del monopolio estatal sobre la aplicación coactiva de la fuerza.

#### *Narcotráfico*

El narcotráfico es la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por tanto, fenómeno de atención prioritaria. El crecimiento del tráfico ilícito de estupefacientes se asocia a las transformaciones del mercado internacional de la droga, los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero, la proliferación del narcomenudeo y un mayor protagonismo de las organizaciones delictivas mexicanas que utilizan tecnologías de comunicación y armamento de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

En la vertiente de Seguridad Nacional, el factor esencial de todas las expresiones de la delincuencia organizada es su alta capacidad económica, la cual le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura social. De este modo, la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones

*La delincuencia organizada plantea desafíos que actualmente no se restringen sólo al ámbito de la seguridad pública, dado que algunos de ellos tienen implicaciones para la Seguridad Nacional en tanto pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional.*

*Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad, como una forma de desafiar al Estado.*

de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado.

Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad, como una forma de desafiar al Estado.

### *Grupos armados*

La composición del sistema político mexicano se caracteriza por la pluralidad de expresiones e ideologías en el marco de la legalidad y las instituciones, sin embargo, la defensa de las ideas por la vía de las armas es una acción que quebranta el orden constitucional. La amenaza a la Seguridad Nacional implica actos violentos que ejercen dichos grupos y que causan severos daños al desarrollo del país, especialmente en lo que se refiere a los ataques a instalaciones estratégicas de las que depende la planta productiva.

### *Terrorismo*

En un entorno cada vez más impredecible, debe reconocerse la existencia y capacidad de grupos ilegales que utilizan el terror en contra de la población civil como instrumento para alcanzar sus objetivos. En el caso mexicano esta amenaza se potencia por factores geopolíticos, como la vecindad con Estados Unidos de América y Canadá, el grado de integración de la economía de Norteamérica, el fácil acceso a tecnologías de información y comunicación, más y mejores medios de transporte, así como la presencia de nacionales, oficinas diplomáticas e intereses comerciales de otros países en territorio nacional.

La amenaza para la Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a que nuestro país sea víctima de un acto terrorista, y además sea utilizado como una plataforma de tránsito, preparación o refugio de grupos terroristas.

### *Vulnerabilidades en fronteras*

Actualmente, la economía globalizada demanda el tránsito de capitales,

bienes y personas de forma cada vez más expedita y segura. Debe reconocerse que las fronteras continúan siendo origen de vulnerabilidades, que se ven potenciadas por la deficiente vigilancia de algunos tramos de las fronteras terrestres, los flujos migratorios indocumentados, el tráfico ilícito de armas, drogas y personas, la violencia asociada al narcotráfico y la impunidad con que se desarrollan las actividades ilícitas.

La amenaza consiste en el debilitamiento de los controles institucionales, a través de los cuales el Estado mexicano ejerce su soberanía en las fronteras, por la creciente interrelación del tráfico de drogas, la trata de personas y otras formas de comercio internacional ilícito. La asimetría existente entre los países que colindan con el Estado mexicano al norte y al sur de sus fronteras exagera la posibilidad de enfrentar amenazas a la Seguridad Nacional.

El tráfico ilícito hacia los Estados Unidos Mexicanos: de armas, lanzamisiles, armas automáticas, granadas, municiones y la sofisticación con la que el narcotráfico y la delincuencia organizada desafían a las autoridades, ponen en riesgo la integridad de la población civil, son problemas que requieren especial atención y corresponsabilidad de los países involucrados, ya que la mayor parte de las armas de alto poder se trafican a través de nuestras fronteras.

#### *Definición de riesgos a la Seguridad Nacional*

Para efectos del presente programa, riesgo a la Seguridad Nacional es aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional.

Los riesgos a la Seguridad Nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la Seguridad Nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención.

*Los riesgos a la Seguridad Nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la Seguridad Nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención.*

*Entre las dinámicas que plantean desafíos a la Seguridad Nacional cabe destacar la pérdida de cohesión social, característica de la sociedad contemporánea.*

### *Conflictos políticos y sociales*

Existen riesgos asociados a la preservación de la gobernabilidad sustentada en la fortaleza del régimen democrático. Si los conflictos políticos y sociales desbordan los cauces de las instituciones democráticas hacia expresiones violentas, el Estado cuenta con un marco legal para atender estas situaciones extremas.

### *Pérdida de cohesión social*

Entre las dinámicas que plantean desafíos a la Seguridad Nacional cabe destacar la pérdida de cohesión social, característica de la sociedad contemporánea. Es una condición que mina la vitalidad del régimen democrático y limita el potencial de desarrollo social. El Estado, para evitar dicho fenómeno, debe impulsar redes sociales múltiples y fuertes que produzcan sinergias para revertir esta tendencia.

### *Dinámicas migratorias*

Las actividades de la delincuencia organizada transnacional asociadas al tráfico ilícito de personas generan una presión multidimensional al país y a las fronteras nacionales (norte, sur y tercera frontera). Estas circunstancias representan una ventana de vulnerabilidad para la Seguridad Nacional.

### *Pandemias y epidemias.*

Existen riesgos al desarrollo integral de los mexicanos que exigen creciente atención por parte del Estado Mexicano y la sociedad, como es el caso de pandemias o epidemias que pueden poner en riesgo a amplios sectores de la población. Frente a estos riesgos existe la necesidad de impulsar acciones de prevención y protección.

### *Medio ambiente y calentamiento global*

En el mediano y largo plazos, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente son temas que requieren mayor actividad institucional en el contexto nacional e internacional. El cuidado del patrimonio ecológico, especialmente el agua, constituye un legado esencial para las generaciones futuras, en un entorno global en el que las riquezas naturales deben mantenerse e incrementarse para fortalecer el desarrollo nacional. En este contexto existen otros

escenarios derivados de la evolución del cambio climático como inundaciones y sequías.

*Desequilibrios en el desarrollo nacional*

La dinámica de desarrollo social, económico y político de los Estados Unidos Mexicanos exige nuevos enfoques que hagan frente oportunamente a aquellas situaciones que, de seguir su curso inercial, pueden poner en entredicho la viabilidad del desarrollo del país en el mediano y largo plazos. Por este motivo es necesario identificar los desequilibrios críticos para el desarrollo interno, cuyo origen es multifactorial, como es el caso de la brecha digital en la sociedad del conocimiento, la pérdida de competitividad internacional y los escasos márgenes de crecimiento económico.

*Es necesario identificar los desequilibrios críticos para el desarrollo interno, cuyo origen es multifactorial, como es el caso de la brecha digital en la sociedad del conocimiento, la pérdida de competitividad internacional y los escasos márgenes de crecimiento económico.*

## PRESENTE Y FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

José J. Borjón Nieto\*

### Introducción

Buscar seguridad y protección contra las amenazas de un entorno hostil, es connatural no sólo a la persona humana, sino a todos los seres vivos. Las amenazas pueden provenir de causas naturales, pero también de nuestros semejantes, toda vez que, como decía Thomas Hobbes, *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre).

Para salir del estado de anarquía, vivir en paz y tranquilidad, según la teoría del contrato social, se realizó un acuerdo mediante el cual los individuos renunciaron a su libertad para que la autoridad cuidara de la paz y la seguridad de todos.

De esta manera, el individuo permite que el Estado, resumiendo a Domínguez (2002:12), ejerza el monopolio de la fuerza a cambio de la protección de su persona, sus bienes y sus derechos. Esto es precisamente vivir en un sistema democrático en el que se da amplia participación en contiendas electorales diáfanas y libres, para seleccionar a quienes nos gobiernan, en un marco constitucional de derecho y de reglas establecidas para todos, inclusive para las minorías.

Obviamente, la vida en democracia no es posible sin un marco de seguridad en el cual el ciudadano pueda desarrollarse sin temor a que su integridad física sufra daños o amenazas y se le brinde protección, individual y colectiva. Para cumplir con esa obligación, el Estado ha creado, entre otras instituciones, a las que se encargan de la procuración de justicia, como son el Ministerio Público, auxiliado por la policía, de la cual voy a hablar aquí, al analizar el tema del presente y futuro de la seguridad pública en México, que abordaré en tres partes. En la primera presentaré el diagnóstico de la situación actual. En la segunda parte trataré el tema de la militarización, característica principal de esa situación.

\* Doctor y Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciado en Derecho por la Universidad de San Juan de Letrán de Roma, Italia. Ex profesor-investigador por oposición, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y actualmente profesor-investigador en el Colegio de Veracruz (COLVER), donde es Coordinador del Centro de Relaciones y Negocios Internacionales. Correo electrónico: jborjonn@yahoo.com.mx

Para salir del estado de anarquía, vivir en paz y tranquilidad, según la teoría del contrato social, se realizó un acuerdo mediante el cual los individuos renunciaron a su libertad para que la autoridad cuidara de la paz y la seguridad de todos.

En la tercera expondré los avances en materia legislativa y su eventual incidencia en un posible cambio de rumbo, en el mediano plazo y en las tres vertientes del problema: la federal, la estatal y la municipal.

La pregunta inicial que me hago es la siguiente: ¿qué hacer para mejorar la seguridad pública en México? La respuesta sería, siguiendo a Saint Simón: ver para prever y prever para poder. En otras palabras, saber cuál es el problema, y así prever su solución y poder evitar en el futuro su repetición.

Los conceptos clave a utilizar, son: procuración de justicia, seguridad pública, Seguridad Nacional, crisis de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia y derecho penal.

### **Diagnóstico de la situación actual**

Partimos del supuesto de que la seguridad pública está en crisis. Hace falta, por tanto, elaborar sobre ella un diagnóstico, término que, según el *Diccionario de la lengua española* (1992: 743), se define como

(...) Arte o acto de conocer la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de sus síntomas y signos.

En el ámbito social, no es tan fácil elaborar un diagnóstico, toda vez que no existen en nuestro país instrumentos adecuados para medir con exactitud la crisis en que se encuentra nuestro paciente, la seguridad pública. ¿Cómo tomarle una radiografía? ¿Bastaría recurrir a la estadística, a los bancos de datos, a la información clasificada? ¿Dónde encontrarla? ¿En el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)? Estas instituciones se limitan generalmente, a dar la información oficial, pero, ¿qué decir de la cifra negra?

No es fácil contar con información confiable, pues, como escribe Luis de la Barreda Solórzano, prologando un libro de Arturo Arango Durán (2006),

(...) Hasta la fecha, nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal carece de los medios óptimos de recolección y proceso de datos integrados, útiles y sencillos de utilizar, que permitan a las instituciones tomar decisiones con la rapidez y eficacia deseables a fin de combatir efectivamente la delincuencia.

Existen enormes vacíos en la información, tantos, que más se puede hablar de agujeros negros que de vacíos. Marcelo Bergman y Ana Laura Magaloni (2007:7), por ejemplo, afirman que

(...) Una de las mayores deficiencias del sistema de justicia penal mexicano es la baja calidad de su información. Por décadas las policías, ministerios públicos, tribunales y cárceles han desinvertido en la generación, en la sistematización, en el procesamiento y en el análisis de datos. Aunque hay muchas razones que explican tal desinversión, una de las más destacadas es la falta de interés y de fe en la importancia de las mediciones como instrumento de gestión.

Además, suponiendo que hubiera información disponible, nos preguntaríamos, como lo hacen los autores mencionados (Bergman y Magaloni, *Op. cit.* 7-11), ¿qué medir, por qué y cómo en materia de seguridad pública?

Respecto al *problema*, se tendría que medir su tamaño, naturaleza y percepción de quienes lo viven personalmente, o en la familia o la comunidad, para presentar los índices de delitos patrimoniales y violentos, de percepción de seguridad o más bien de inseguridad.

Con referencia a los *recursos* para resolverlo habría que ver su cantidad y calidad, si se trata de recursos financieros, humanos o tecnológicos, o de todos ellos juntos, para elaborar los índices de eficiencia presupuestaria, de corrupción, de capacidad investigativa. Respecto a los *niveles de actividad*, habría que medir la transparencia y la rendición de cuentas.

En materia de *resultados*, habría que analizar cuáles han sido éstos en relación con los objetivos oficiales perseguidos y los apreciados por los

ciudadanos, para conocer los índices de impunidad, desempeño de las autoridades, de la confianza o desconfianza en la justicia.

En lo referente a la *calidad* de los servicios de seguridad pública en general, habría que verificar la satisfacción o insatisfacción de los usuarios, la transparencia y equidad de los mismos, para elaborar los índices de satisfacción de la ciudadanía y de equidad de la justicia penal.

Los párrafos anteriores enuncian apenas una de las diversas metodologías que se podrían aplicar en la investigación del asunto que nos ocupa. Siguiendo el trabajo de referencia y otros también consultados, presento a continuación algunos datos que pueden ilustrar el tema de la crisis de la seguridad pública en México y de paso la del sistema de procuración e impartición de justicia.

El análisis realizado por Bergman y Magaloni tiene como base cuatro encuestas semestrales elaboradas en los años 2005 y 2006, las cuales se refieren al Distrito Federal y al Estado de México. Dicha información se complementa con datos del INEGI, estadísticas oficiales y estudios de especialistas como García Cordero (2007: 23), Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo, Arturo Yáñez (1994: 16), Jorge Chabat y John Bailey, amén de otros que se mencionarán oportunamente.

Con los datos de las fuentes referidas, se puede elaborar el presente diagnóstico, aunque sea a grandes rasgos. De los datos recabados, se extraen los siguientes indicadores:

- Las encuestas revelan que al menos uno de los miembros de una cuarta parte de los hogares del Distrito Federal y el Estado de México ha sido victimado, una o más veces, durante 2006 (Bergman y Magaloni, *Op. cit.*: 15).
- Casi una tercera parte de dichas victimizaciones ha sido violenta.
- Los índices de percepción de seguridad (en la colonia, el transporte y domicilio), muestran para el Distrito Federal una calificación (de 1 a 10) de 5.1 (2005) y de 5.5 (2006); para el Estado de México es de

5.2 (2005) y 5.5 (2006), promedios bastante similares. Esto denota que la policía no ha logrado generar un clima adecuado de seguridad.

- En correlación con lo anterior, los índices de satisfacción ciudadana con la policía (protección ofrecida, presencia policial, tiempos esperados tanto de respuesta como de trato, arrojan los siguientes datos: para el Distrito Federal: 4.3 (2005) y 4.3 (2006). Para el Estado de México: 3.7 (2005) y 4.0 (2006). En ambos casos el servicio de la policía se percibe de manera muy poco satisfactoria.
- Los indicadores de confianza referentes al Ministerio Público son también bajos, toda vez que de 100 por ciento de delitos serios sólo se denunció para el Distrito Federal el 24.3 por ciento (2005) y 36.1 por ciento (2006); para el Estado de México las cifras fueron: 24.3 por ciento (2005) y 30.8 por ciento (2006).
- Los indicadores de confianza en la justicia son, de uno a diez: para el Distrito Federal, 2.8 (2006) y para el Estado de México: 3.0 (2006). Se tomó como base la canasta de los siguientes indicadores: probabilidad de obtener una resolución satisfactoria de un juez; grado de imparcialidad de los jueces; probabilidad de recibir un trato justo en tribunales y grado de honradez de los funcionarios de justicia. Los datos revelan, por consiguiente, que los niveles de confianza en la justicia son muy bajos, y prácticamente iguales, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México.

De lo anterior concluyen Bergman y Magaloni (p. 22) que:

(...) los resultados de los índices ciudadanos nos indican que las autoridades tienen que abocarse a la tarea de mejorar la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño. Es posible que los índices delictivos no puedan disminuir significativamente de un año a otro, sin embargo, la calidad del servicio de las policías, ministerios públicos y jueces sí pueden mejorar significativamente en poco tiempo con políticas focalizadas a este aspecto. De esta forma, las mediciones sistemáticas aportan elementos de evaluación externos que permiten mejorar la información y la

*Es posible que los índices delictivos no puedan disminuir significativamente de un año a otro, sin embargo, la calidad del servicio de las policías, ministerios públicos y jueces sí pueden mejorar significativamente en poco tiempo con políticas focalizadas a este aspecto.*

evaluación del desempeño de las instituciones que participan en la seguridad pública y la justicia [énfasis agregado].

Lo expuesto corresponde a lo que podríamos llamar un diagnóstico en cifras de la crisis por la que pasa la seguridad pública, concepto que todavía carece de una definición precisa, toda vez que es sustituido con frecuencia por términos equiparables -como destaca García Cordero (2007:24)- a:

(...) *seguridad humana* o *seguridad ciudadana*. También suele ser visto en un marco puramente empírico, ligado tan sólo a la actividad de las corporaciones policíacas.

En mi opinión, el término abarca mucho más que eso, pues si utilizamos su contrario, la inseguridad pública, podríamos aclarar otros aspectos, toda vez que:

(...) la inseguridad pública aparece como la fractura del Estado de derecho, es decir, la ilegalidad política y administrativa, la incapacidad manifiesta de las autoridades para detener las conductas antisociales, ya sea delincuencia organizada, criminalidad dorada (los llamados delitos de cuello blanco), delincuencia común, infracciones circunstanciales o hampa vulgar. La pérdida de la seguridad pública en este campo se manifiesta como la pérdida de la confianza a las instituciones de la República, como el imperio de la impunidad, la corrupción y el autoritarismo. Ambas visiones contribuyen a enriquecer el verdadero cuadro de lo que representa para la sociedad la falta de orden, tranquilidad, seguridad e indefensión jurídica (García Cordero, *Op. cit.*: 25).

Cuando eso sucede, la salida buscada ha sido la de la seguridad privada, la cual, en opinión de Chabat y Bailey (2001: 35 y 36)

(...) se ha dado por empresas o por grupos vecinales (...) ante la evidente incapacidad de la seguridad pública. En este sentido, llama la atención el que México ocupe el tercer lugar mundial

en compra de equipo de seguridad. [...] De acuerdo a cifras oficiales, en diciembre del 2000, había 2,984 compañías de seguridad privada registradas, con 153,885 empleados. [...] En la medida en que muchas de estas empresas no están reguladas, existe una posibilidad seria de que algunas de éstas se dediquen a delinquir, en lugar de proteger a sus clientes, agravando así el problema de seguridad.

Aun cuando el breve diagnóstico aquí presentado sea apenas un intento de aproximación al meollo del asunto, creo que logra describir de forma suficiente la crisis en que se encuentra la seguridad pública en México. Ahora bien, para encuadrar mejor el problema y buscar soluciones sustantivas, se requiere, a decir de García Cordero (páginas 46-49):

- Unificar los ordenamientos legales para establecer políticas para los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, para no caer en la improvisación y las respuestas coyunturales.
- Separar las funciones de las policías preventivas de las actividades que realizan las policías de investigación.
- Coordinar las corporaciones policiales federales, estatales y municipales, sobre bases de solidaridad, conciencia y equilibrio funcional en tareas, acciones y operativos, actividades que se deben desplegar con respeto a la soberanía de estados y municipios.
- Establecer un banco universal de datos sobre seguridad pública.
- Cito a García Cordero en todo esto por ser uno de los que, a mi entender, mejor ha expuesto y profundizado en la problemática del tema que nos ocupa.

Pasemos ahora al análisis de una de las características que más distinguen a la seguridad pública al grado de caer en reduccionismos. Me refiero a la militarización.

## La militarización de la seguridad pública

La militarización de la seguridad pública se debe en gran parte, ya lo decíamos antes, a la confusión de los conceptos de seguridad pública y Seguridad Nacional. En realidad, la Seguridad Nacional o seguridad de un Estado, de acuerdo con Luis Pérez Gil (2000: 210), tiene, como tarea fundamental defender

(...) la integridad del territorio nacional y de sus instituciones.

En este sentido

(...) una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar.

Martín Barrón (2005: 15) es también consciente de esa confusión conceptual y destaca que en México se carece

(...) de estudios que analicen la seguridad pública y la Seguridad Nacional de manera integral, es decir, desde una visión teórica y operativa. La razón es que ambos temas se han abordado, manejado y entendido, como fenómenos separados y en la realidad se han mezclado. Por ejemplo, esta doble vertiente se vio reflejada en la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en el Gabinete de Seguridad Nacional, por un lado, y en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por el otro.

En el ámbito oficial existen también algunas confusiones al respecto, sin embargo, se rescata la idea de que las autoridades se han esforzado en asumir que la Seguridad Nacional va más allá de lo relacionado con el poder y la hegemonía de un Estado sobre los demás.

Esto puede verse con nitidez en los planes nacionales de desarrollo. Veamos algunos ejemplos. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

*Una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por medio de las armas.*

de Miguel de la Madrid (1983-1988), se expresa que México:

*La Seguridad Nacional 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.*

(...) 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. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, (...) convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.

En el PND presentado por Carlos Salinas de Gortari, se incluyen otras características de la Seguridad Nacional, la cual se define como:

(...) la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como 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 Seguridad Nacional 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.

En los PND del gobierno de Ernesto Zedillo y después en el de Vicente Fox, se describe con mayor amplitud la Seguridad Nacional, lo cual es similar, palabras más, palabras menos, a lo establecido en el PND del presidente Felipe Calderón.

¿El concepto Seguridad Nacional se entrelaza, de alguna manera, con el de militarización en otros países de América Latina? La respuesta es afirmativa. Guillermo O'Donnell utiliza el término militarización para designar a los regímenes autoritarios o Estados burocrático-

autoritarios de Seguridad Nacional, a los cuales Ruy Mauro Marini asigna como rasgo principal de este tipo de regímenes, por elementos que implica de contrarrevolución (Gaspar *et al.*, (s.a.): 12), y la llamada contrainsurgencia, que muchas veces esconde a las guerras de baja intensidad y a la guerra sucia.

Aun cuando el concepto militarización se aplica con mayor propiedad a los gobiernos autoritarios de los años 60 del siglo pasado, sus proyecciones se hacen sentir en América Latina con el énfasis puesto en la doctrina de la Seguridad Nacional y la razón de Estado, que ponen en predicamento los derechos fundamentales de la persona sin que ésta pueda, en muchas ocasiones, liberarse ante el aparato burocrático y represor del Estado. Veamos qué sucede en México respecto a los derechos humanos.

Cuando se hace alusión a la seguridad pública, académicamente hablando, se hace referencia a aquéllos mínimos de orden y tranquilidad que el Estado debe ofrecer al ciudadano para que éste pueda dedicarse a buscar su bienestar personal, el de su familia y de la comunidad en la que vive. Esta tarea le corresponde a la policía preventiva. La parte de investigación de los delitos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público, auxiliado por la policía de investigación o policía ministerial. Éste es el aspecto más difícil, toda vez que la inseguridad y la violencia de todo género se han incrementado de forma alarmante, particularmente en los grandes centros urbanos, como el Distrito Federal y su zona conurbada, las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, y otras muchas del norte, centro y sur del país, sin olvidar ciudades como Tlaxcala y Mérida, que hasta hace pocos años eran de las más tranquilas.

Ante la escalada de violencia común y de grupos criminales organizados, ¿qué respuestas ha dado el Estado mexicano? Lo sabemos de sobra. Ha recurrido a las Fuerzas Armadas, militarizando así la lucha contra la delincuencia, particularmente la delincuencia organizada.

¿Ha servido de algo esa lucha frontal contra la criminalidad? En este campo existen serias dudas, a pesar de que nuestros gobernantes no se

cansen de decir que se le están metiendo “muchos goles” a la delincuencia organizada. Ha habido goles, ciertamente, pero de ambos lados. En esa cruenta lucha entre las Fuerzas Armadas y los llamados cárteles de la droga, como los del Golfo, Juárez y Sinaloa, el saldo es ya de varios miles de muertos en la anterior y la actual administraciones. Y lo peor de todo ello es que mientras más se reprime a los narcotraficantes, más aumenta el precio en el mercado de los estupefacientes y las ganancias de los barones de la droga, lo cual da pie para afirmar que, la lucha ha sido inútil, a pesar del enorme presupuesto asignado a esa tarea.

De acuerdo con datos recientes (Sabina Berman, 2009:48)

(...) Su costo directo representa un vaciamiento importante de dinero del presupuesto federal en las agencias de la seguridad. Del año 2007 al presente, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública se ha incrementado 140 por ciento, el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional pasó de 32 mil 200 millones a 43 mil 523 millones de pesos, el presupuesto de la Secretaría de Marina pasó de 10 mil 951 millones a 16 mil 59 millones de pesos, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública pasó de 13 mil 664 millones a 32 mil 916 millones de pesos y el presupuesto de la Procuraduría General de la República pasó de 9 mil 216 millones de pesos a 12 mil 309 millones.

Como es de dominio público, el gobierno del Presidente Felipe Calderón ordenó a más de 27 mil soldados, elementos de la Armada de México y policías federales perseguir a los narcotraficantes y secuestradores en varias regiones del país, en un intento por frenar la ola de violencia que en 2006 dejó más de 2 mil muertos y que, en la actualidad, pasan ya de 4 mil.

El costo en vidas y recursos, por consiguiente, ha sido muy alto y los resultados muy pobres. No han faltado recursos. Ahí están las cifras del presupuesto antes mencionadas. Tampoco se puede decir que en México hay un déficit de policías. Como señala Marcos Pablo Moloeznik (2007:55)

(...) en México no se verifica un déficit policial; por el contrario, presenta una envidiable tasa policial de 386 elementos por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del orbe.

Entre las entidades federativas con mayor número de policías preventivos (sumatoria de estatales y municipales)

(...) destacan: Ciudad de México (77 820), Estado de México (48 213), Veracruz (18 185), Jalisco (16 596), Puebla (12 587), Chiapas (11 862), Oaxaca (9 856), Nuevo León (8 957) y Michoacán (8 343) a los que se suma el personal de las empresas privadas prestadoras de servicios de seguridad, con un total de 140 966 empleados (...) Tal parece, por tanto, que el problema no es de cantidad.

¿Cuál sería el remedio a esta deplorable situación? La respuesta es sencilla: establecer el correspondiente servicio civil de carrera<sup>1</sup> para las policías y exigir para el ingreso la preparatoria como mínimo; profesionalizar y capacitar a quienes ingresen; pagarles bien para que no sucumban ante la tentación de las dádivas de terceros y castigar severamente a quienes se atrevan a corromperlos con esas dádivas. Todo ello exige un cambio de mentalidad y de cultura en los gobernantes, la policía y la ciudadanía en general. Esto es, precisamente, lo que se ha plasmado en gran medida en la nueva Ley General del Sistema de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1° de enero del 2009, de la cual me voy a ocupar, después de citar, para concluir este apartado, la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

Como ya señalaba por mi parte en otro lugar (Borjón Nieto, 2005:88), la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, van contra la letra y el espíritu del artículo 129 de la Constitución Federal, en el cual se dice que:

---

<sup>1</sup> La Ley del servicio Civil de Carrera ya fue aprobada y promulgada en el 2003, pero hace falta cumplirla plenamente en los ámbitos federal, estatal y municipal.

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...

A este respecto, la SCJN emitió una resolución motivada por la acción de inconstitucionalidad 1/96 que fue interpuesta por 166 diputados de la LVI legislatura el 9 de enero de 1996. En la resolución de marras, nuestro máximo tribunal expresó lo siguiente:

(...) es constitucionalmente posible que el Ejército, la Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Por ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133 (Seguridad Pública, 1996).

Como puede apreciarse, en la misma resolución de la SCJN se confunden los conceptos seguridad pública y seguridad interior. Con todo el respeto que nos merece ese Supremo Tribunal, yo sostengo citando a Corcuera (1999:103), que de esa resolución no se infiere que:

(...) las Fuerzas Armadas propiamente dichas tengan facultades legales relacionadas con la seguridad pública (...) la Constitución y las leyes otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de salvaguardia de la *seguridad interior* ¿(cursivas nuestras)?, que no es lo mismo que seguridad pública. Ninguno de los ordenamientos invocados por la Corte otorga facultades expresas a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública (...) la SSP no es inconstitucional, como equivocadamente argumentan los actores, pues su objeto es coordinar a las dependencias que cuentan con cuerpos policíacos, y con otras autoridades cuyas funciones inciden en el servicio de seguridad pública, como lo son la Secretaría de la Defensa y la de Marina

*Es constitucionalmente posible que el Ejército, la Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública.*

(entre otras), pero no por ello deben considerarse incluidos como facultades para la realización de funciones de seguridad pública propiamente dichas a los demás cuerpos que no son policíacos. Este fue un aspecto que pasó desapercibido a los actores, y que la Corte no consideró. Se debe reconocer que existen diversos ámbitos de la seguridad pública que requieren de un tratamiento especial. Algunas áreas de la delincuencia pueden representar verdaderos embates contra la Seguridad Nacional como el caso del terrorismo. Pero no por ello debe asimilarse el concepto de Seguridad Nacional al de seguridad interior en estricto sentido.

De lo antes expuesto, se puede inferir (Borjón, *Op. cit.*: 90) que

(...) las Fuerzas Armadas deben estar dedicadas a su misión principal, que es alistarse para salvaguardar la seguridad interior (rebelión, sedición, por ejemplo), o para el caso de agresión exterior. Ponerlos a combatir el narcotráfico es rebajar la dignidad de los servidores de la Patria y exponerlos a la corrupción y al peligro de cometer graves violaciones a los derechos fundamentales de presuntos delincuentes. Por lo mismo, debería reformarse nuestra Constitución para que se defina y distinga claramente la función de los cuerpos de seguridad pública y las misiones de las Fuerzas Armadas, especificando lo que es defensa exterior, seguridad interior y labores de auxilio a la Procuraduría General de la República o en beneficio de la población civil en caso de desastres naturales.

### **Los avances de la nueva ley**

Romeo A. Evia Loya (2008), en un artículo publicado en *El mundo del abogado*, intitulado, “*Necesitamos una nueva policía para la Ciudad México*”, se refería a la inseguridad de la capital del país, a la corrupción y falta de preparación de la policía y agentes encargados de la procuración de justicia, destacando que eso mismo vale también para otras ciudades de la República. En esta perspectiva, es bueno tomar en cuenta la advertencia que hace Evia Loya en el sentido de que

(...) todo esfuerzo por fortalecer la seguridad pública (...) debe ir acompañado de un impulso proporcional para fortalecer, tanto

la ética y honestidad de los elementos de policía, como para mejorar la percepción que los ciudadanos tienen sobre éstos. Una policía socialmente despreciada, difícilmente podrá cumplir cabalmente con el nivel de exigencia que al respecto se tiene en el Distrito Federal.

La Organización No Gubernamental FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C., le daba la razón, enfatizando que

(...)El nivel de educación y preparación de los agentes de policía es muy bajo. Este hecho afecta las condiciones de trabajo del policía y ha contribuido a crear en la población una imagen muy negativa de la corporación y en consecuencia a los policías no se les respeta como sucede en otras sociedades.

Agregaba que a esa falta de formación ética muchas veces contribuye la sociedad civil, pues si bien

(...) en muchos casos los ciudadanos son presionados por las autoridades para entregarles alguna “gratificación” o “dádiva”, para no ser indebidamente molestados, cierto también es, que con gran frecuencia es el ciudadano quien de forma espontánea ofrece dicho pago, para no ser molestado con una infracción (aun cuando puede pagar ésta de forma cómoda en instituciones bancarias o incluso cuando los importes que cubriría con motivo de la multa correspondiente, son muy similares a los que acepta pagar como dádiva o mordida).

Sirva lo anterior para señalar que las reformas constitucionales recientes (2007-2008), las ya introducidas en los códigos penal y procesal penal de la federación y de algunas entidades federativas, arrojan un poco de luz para decir que, por lo menos en materia legislativa, comienza a verse ya una salida para curar la “influenza” endémica de nuestro paciente, la seguridad pública.

Dejada la “guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada”, ahora se aplicará “toda la fuerza del Estado” (Granados Chapa,

2009:52), a combatir la pobreza, o sea, a los pobres de carne y hueso, porque la pobreza, en abstracto, no existe. ¿Habrá menos empleo, menos escuelas, hospitales, carreteras, más seguridad, más comida y más alegría, para el pueblo mexicano?

¿Habrá el cambio de rumbo por todos esperado y que todos necesitamos? Podría ser el caso. Por mi parte, tengo muchas dudas, acostumbrado como estoy, a dudar de las promesas y ver, analizar y estudiar un orden jurídico tan perfecto en las leyes aprobadas y publicadas, pero tan difíciles de cumplir en la práctica.

De cualquier manera, supongo que el Presidente Calderón merece el beneficio de la duda. Y vamos a ver qué va a suceder de aquí a siete años, cuando tengan que aplicarse en todo el país los juicios orales, con su pléyade de salidas alternas, como el juicio abreviado, la suspensión del proceso, los acuerdos reparatorios y el recurso a la mediación y conciliación para dar acceso a la justicia a quienes no pueden pagar un abogado. Veremos también, y esto ya muy pronto, si la flamante Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública del 2009, que entró en vigor el 21 de agosto del mismo año, cambia el panorama de violencia, inseguridad e impunidad que impera en México.

Aunque siento temor de que no se logre este cambio radical ni a corto ni a mediano plazos, espero que esa nueva ley pueda dar las pautas para una auténtica transformación del sistema de seguridad pública y así logremos tener pronto policías como los que tiene Chile, España e Inglaterra, aunque tengamos que esperar hasta el 2013 para que las Fuerzas Armadas dejen las calles y vuelvan a los cuarteles.

Como instrumento de control, la nueva ley es bastante drástica y posiblemente va a dar ocasión a que la policía siga violando los derechos fundamentales, aleccionada como está y saturada de ex miembros de las Fuerzas Armadas.

Digo que esa ley es drástica porque el cuerpo policiaco que se va a crear a partir de ella, tendrá, además de la misión preventiva, la de investigar los delitos con nuevas tecnologías. Se le dará también la

facultad de intervenir los teléfonos celulares, pero siempre con autorización judicial. A las empresas de telefonía se les impone la obligación de reportar la posición geográfica de dónde salen las llamadas por celular, para hacer más efectiva la localización de los infractores de la ley, particularmente del crimen organizado.

La nueva ley avala la figura del agente encubierto pero no autoriza efectuar cateos por parte de los policías. Todas las órdenes de cateo serán dadas por los jueces. La nueva ley pone énfasis en la necesidad de que la policía preventiva cumpla su cometido específico, toda vez que hasta la fecha es un objetivo que no se ha logrado, ya que la policía, hoy por hoy, es reactiva y no preventiva.

Esta ley prevé también nuevas sanciones a policías y mandos que delincan, a gobernadores que incumplan acuerdos nacionales y a civiles que falsifiquen documentación. Prevé, asimismo, un período de cuatro años para que todas las policías del país, federales, estatales y municipales, pasen por centros de control de confianza, además de que en ese lapso deberán estar certificados y capacitados.

La ley prevé, por otra parte, la creación de un Centro Nacional de Información, que tendrá entre sus atribuciones establecer, determinar y resguardar las bases de datos criminalísticos y del personal del Sistema Nacional de Seguridad, en los términos que señala el reglamento.

Para evitar la convivencia de funcionarios públicos con el crimen organizado, la nueva ley ofrece las bases para llevar a cabo una “purga” de corporaciones y policías aliados con el hampa y la corrupción, que tanto impiden la lucha contra la delincuencia.

Por último, pero no menos importante, la nueva ley prevé una reestructuración profunda de las instituciones encargadas de proteger a la sociedad de la delincuencia, así como “candados” en el uso de recursos de gobernadores y alcaldes, sanciones severas a la falsificación de uniformes militares y de policías. Habrá controles de confianza más estrictos en la contratación, formación y evaluación de policías federales, estatales y municipales y las autoridades, bajo pena de cárcel, no

*La nueva ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé una profunda reestructuración de las instituciones encargadas de proteger a la sociedad de la delincuencia.*

podrán contratar como agentes policíacos a personas que no cuenten con el registro y certificado emitido por el Centro de Acreditación y Control de Confianza. Asimismo, las autoridades ya no podrán desviar recursos para otras áreas o utilizar el dinero destinado a la compra de uniformes, armamento o vehículos, ni para que los alcaldes se compren autos blindados ni para contratar escoltas personales.

En conclusión se podría decir que las reformas mencionadas y particularmente la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, representan un hito en el combate a la delincuencia, la corrupción y, esperamos, un control más decisivo sobre la endémica violación de los derechos humanos. La eficacia y los resultados no pueden ir contra la dignidad de la persona, concepto agregado en 2002 al párrafo tercero del artículo primero de nuestra Carta Magna.

*La nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, representa un hito en el combate a la delincuencia y a la corrupción.*

#### Fuentes consultadas

- Arango Durán Arturo y Cristina Lara Medina (2006), *Estadísticas de seguridad pública de México, por entidad y municipio - Sistema de información delictiva II*, México, INACIPE.
- Barrón Cruz, Martín G. (2005), *Policía y seguridad en México*, México, INACIPE.
- Bergman, Marcelo y Ana Laura Magaloni (2007), “Qué medir, cómo y por qué en seguridad pública: algunos indicadores preliminares”, en *Criminalia*, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales.
- Berman, Sabina (2009), “Lo que Calderón no informó”, en *Proceso*, No. 1714.
- Borjón Nieto, José J. (2005), *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, INACIPE.
- Chabat, Jorge y John Bailey (2001), *Seguridad pública y gobernabilidad democrática, desafíos para México y Estados Unidos*, México, CIDE.
- Domínguez, Jorge I. (2002), “Democracia en América Latina”, en *Letras Libres*, núm. 38.
- Avia Loya, Romeo A. (2008), “Necesitamos una nueva policía para la Ciudad de México”, en *El mundo del abogado*, año 11, No. 106.
- García, Cordero (2007), “Los retos principales que enfrentan las políticas de seguridad pública”, en *Criminalia*, Año LXXIII, No. 2, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales.
- Gaspar, Gabriel (comp.) (s.a.), *La militarización del Estado latinoamericano, algunas interpretaciones*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- González Ruíz, S., E. López Portillo, y A. J. Yáñez (1994), *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades.
- Pérez, Luis (2000), *El tema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*, México, Universidad de la Laguna.

*El riesgo de un conflicto entre Estados se ha disipado en gran medida, pero al mismo tiempo, los conflictos culturales, el crimen organizado, el terrorismo, la pobreza y la degradación del medio ambiente, por mencionar algunos temas, se han convertido en las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional e Internacional.*

## LA AGENDA DE SEGURIDAD EN MÉXICO: LAS NUEVAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Marco Vinicio Gallardo\*

### Introducción

Desde el fin de la Guerra Fría se inició un replanteamiento de las relaciones internacionales, poniendo en entredicho varios conceptos centrales del Estado, que flexibilizaron la idea de soberanía, acotaron las formas de acción estatal, fomentaron autonomías regionales y sujetaron las políticas nacionales a niveles de comportamiento que se consideraran internacionalmente aceptables, sobre todo en materia de derechos humanos.

El riesgo de un conflicto entre Estados se ha disipado en gran medida, pero al mismo tiempo, los conflictos culturales, el crimen organizado, el terrorismo, la pobreza y la degradación del medio ambiente, por mencionar algunos temas, se han convertido en las nuevas amenazas a la Seguridad Nacional e Internacional. Las nuevas preocupaciones en la actualidad son principalmente el impacto de la globalización y el desarrollo económico, la estabilidad de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Fue al término de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría<sup>1</sup>, que Estados Unidos impuso su modelo de “defensa hemisférica” frente a una agresión extracontinental, principalmente proveniente de la URSS y ante los posibles avances del comunismo. Este modelo se sostiene hasta finales de los años 50, en virtud de que la revolución cubana de 1959 obligó a replantearlo, con la redefinición de los conceptos de seguridad. La amenaza se trasladó hacia el interior de las sociedades como “subversión interna”, y la lógica amigo-enemigo. La

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Maestro en Estudios Políticos y Sociales, por la misma universidad. Es miembro de Amnistía Internacional, del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Se ha desempeñado en diferentes cargos de la administración pública estatal y municipal. Correo electrónico: mgallardoe@ms.cdhdf.org.mx

1 La Guerra Fría inició formalmente el 12 de marzo de 1947, día en que el presidente estadounidense Harry S. Truman anunció ante el Congreso de su país un plan para dar respuesta a las maniobras de la Unión Soviética en Grecia y Turquía. La idea del presidente Truman, que a la postre resultaría en el Plan Marshall para Europa, consistía en apuntalar a los gobiernos de esos países económica, financiera y militarmente, a fin de que pudieran hacer frente a los movimientos comunistas internos, así como a las pretensiones de Moscú. Desde su inicio adquirió un cariz ideológico que confrontó a las dos grandes potencias (Medina, 1979: 176).

seguridad interna y la lucha antisubversiva sustituyeron a la política de defensa común contra una agresión externa.

Este escenario fue aprovechado por las élites militares para impulsar sus propios proyectos y dar golpes de Estado en varios países latinoamericanos, con el apoyo de Estados Unidos. En este periodo, autoritario, las Fuerzas Armadas latinoamericanas impulsaron la denominada “doctrina de la Seguridad Nacional”, que estaba por encima de la noción tradicional de seguridad basada en la soberanía nacional, la integridad territorial y el mantenimiento del orden interno.

Ahora concentraron sus misiones en el plano interior para combatir al “enemigo interno” y a la “subversión comunista”, con técnicas de guerra irregular, impulsada sobre todo por Estados Unidos. En este contexto se crean y fortalecen los sistemas de inteligencia del Estado.

El papel que jugaron las Fuerzas Armadas en este período, las sumió en un gran desprestigio ante los ojos de la sociedad, por las graves violaciones a derechos humanos, caracterizadas por prácticas de tortura, desaparición forzada de personas y detenciones arbitrarias.

En los últimos años, y coincidiendo con los procesos de democratización, en el plano interno se ha intentado introducir, especialmente por presiones externas, algunas funciones no tradicionales de las Fuerzas Armadas y que tienen relación con la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el control de las migraciones o el combate al crimen organizado. Estas misiones no específicamente militares se intentan imponer por parte de las naciones del primer mundo, especialmente por Estados Unidos que en la década de los 90 inicia cambios en sus objetivos de seguridad y defensa.

Esta tendencia se acentuó a partir de los ataques del 11 de septiembre del 2001. La relación militar entre Estados Unidos y América Latina cambió rápidamente a medida que la guerra contra el terrorismo va reemplazando a la Guerra Fría y la guerra contra las drogas como la misión principal de los programas de asistencia estadounidense hacia la región. Si bien la atención de Estados Unidos está puesta en otras

partes del mundo, el alcance de la ayuda militar dentro del continente está aumentando en forma sostenida (WOLA, 2004: 1).

Para ejemplificar lo anterior, la Oficina en Washington para América Latina (WOLA), describe cómo el número de efectivos latinoamericanos entrenados por Estados Unidos se incrementó en más del 50 por ciento del 2002 al 2003. A través de este entrenamiento, Estados Unidos fomenta prácticas, programas y doctrinas militares tendientes a eliminar la línea divisoria entre las funciones civiles y militares<sup>2</sup>, en especial la creación de nuevas misiones militares dentro de las propias fronteras de los países.

Lo anterior va en contra de las tendencias democráticas a nivel mundial, en donde los militares se dedican a la seguridad exterior y las autoridades civiles se encargan de los asuntos políticos y de desarrollo<sup>3</sup>.

Para el Comando Sur de Estado Unidos (SOUTHCOM), la guerra contra el terrorismo es su principal prioridad. Esta posición no ha sido fácil de implantar. Por ejemplo, los ministros de defensa de siete naciones sudamericanas rechazaron, en septiembre del 2004, la visión de Estados Unidos de que a las Fuerzas Armadas de la región tenían una gran responsabilidad en la lucha contra el terrorismo<sup>4</sup>.

Lo anterior lo tenemos que analizar en un contexto más amplio, ya que la seguridad y la defensa en América Latina atraviesan una etapa de transformaciones políticas e institucionales, relacionadas con la reestructuración del sistema interamericano, las políticas multilaterales y los regímenes de cooperación interestatal.

Pablo Celi analiza los diversos factores que influyen en dichas transformaciones, como:

---

2 La eliminación de la línea divisoria entre funciones policiales y militares está siendo promovida por una doctrina desarrollada desde la administración Bush para que rija sus actividades antiterroristas en el hemisferio, llamada "soberanía eficaz". Esta política sostiene que la Seguridad Nacional de Estados Unidos es amenazada por la omisión de los gobiernos latinoamericanos de controlar los enormes espacios dentro de sus fronteras que son "espacios sin gobierno" (WOLA, *Op. Cit.*: 7).

3 En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, efectuada en Quito, Ecuador, del 16 al 21 de noviembre de 2004, un tema importante fue el de la militarización de la policía que viven diferentes países del continente, y se analizó el caso argentino, que cuenta con un marco legal claro que divide las responsabilidades de seguridad y defensa entre fuerzas diferentes.

4 La exministra de Defensa y actual Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, declaró que: en nuestros países, las Fuerzas Armadas no son el primer frente en la lucha contra el terrorismo, pero pueden tener una intervención de apoyo. Por su lado, el Ministro de Defensa argentino, José Pampuro, dijo que: la opinión pública no estaba de acuerdo con asignar tareas policiales a los militares. La visión de Estados Unidos y Canadá... [sobre el rol de los militares] tiende más a ser policial o de control interno. Nuestra visión es diametralmente opuesta" (WOLA, *Op. Cit.*: 4). Sin duda este es un asunto polémico sobre todo porque las propias Fuerzas Armadas no ven con buenos ojos esta "nueva función" que es más propia de fuerzas policiales y no de quienes se consideran una institución fundamental de la nación.

(...)las nuevas dinámicas de integración regional, el desarrollo de los sistemas políticos de los países del área, la naturaleza de los conflictos y factores de riesgo regionales y subregionales, y la interacción de los diversos enfoques sobre los alcances de la seguridad y la defensa, su dimensión institucional y los ámbitos regionales en los que se desagregan, en un contexto de asimetrías y reordenamiento de los factores económicos, políticos y militares que las determinan (Celi, 2005:10).

El debate en los últimos años se ha centrado en lograr un sistema de seguridad multilateral y la formulación de una agenda de seguridad común. En este debate se analiza y discute sobre la obsolescencia de los conceptos de defensa hemisférica impulsados por Estados Unidos durante la Guerra Fría, así como las formas y los mecanismos para crear un sistema de seguridad regional de acuerdo a los nuevos tiempos.

Sobre todo se ha puesto en la mesa de análisis la vigencia y funcionalidad del sistema interamericano de defensa, integrado principalmente por la Junta Interamericana de Defensa (JID, creada en 1942) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, creado en 1947). A lo anterior se suma la crisis por la que atraviesa la Organización de los Estados Americanos (OEA, creada en 1948)<sup>5</sup>.

Estos instrumentos han sido sustituidos en la práctica por las “cumbres” de Presidentes de América Latina, las organizadas para los Ministros de Defensa, las reuniones frecuentes de jefes del Ejército y/o la Armada y la realización de maniobras militares conjuntas en las que participan importantes contingentes de Fuerzas Armadas de la región.

La situación actual que vive el continente, es la persistencia de diversas definiciones de seguridad hemisférica y las distintas prioridades de seguridad de cada país. Confluyen numerosas políticas de defensa, múltiples amenazas a la seguridad de cada nación, diferencias en las características de las Fuerzas Armadas y sus doctrinas, entre los aspectos más importantes.

<sup>5</sup> En la ya citada VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Quito, Ecuador, se debatió el papel que debe jugar la JID en el continente. Las posiciones variaron desde la propuesta de convertirla en órgano de coordinación hemisférico y en relación directa con los Estados, o una posible coordinación de las conferencias de Fuerzas Armadas, hasta considerar que el tema debe ser manejado por la OEA y por la Comisión de Seguridad Hemisférica. Esta última posición fue la que más apoyo suscitó entre los participantes, aunque se trata de un tema no resuelto.

Se mantienen diferencias en torno al concepto de seguridad y sus definiciones políticas e institucionales y percepciones diversas sobre las nuevas amenazas y factores de riesgo, que se reflejan en las particularidades de las políticas de defensa nacionales.

Las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las principales son:

- La importancia que los distintos países otorgan a su Seguridad Nacional como elemento prioritario.
- La preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico.
- Los intereses de defensa de Estados Unidos, que busca imponer al terrorismo como la principal amenaza para la seguridad continental.

La discusión se ha centrado en los últimos tiempos en la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y la conflictividad social. A partir de lo anterior, la seguridad es concebida como un elemento de la gobernabilidad democrática, dando lugar a su dimensión política desde el concepto de *seguridad multidimensional*<sup>6</sup>.

La seguridad es vista hoy no como un fin en sí mismo, sino como una condición política y social del desarrollo y la estabilidad institucional de los Estados: trasciende a la defensa nacional y al factor militar y los subordina como un componente sectorial con funciones determinadas y dimensiones institucionales específicas (Celi, *Op. Cit.*: 13).

Ahora las amenazas a la seguridad no son sólo militares. Proviene muchas veces de factores de riesgo violento como el terrorismo, las guerras civiles, el crimen organizado, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción en masa, que trascienden lo puramente militar, además de que influyen en factores económicos, sociales y políticos, tanto en lo interno como en lo externo.

<sup>6</sup> Este concepto de seguridad introducido en la Declaración de Bridgetown de junio de 2002 (OEA-AG/DEC.27, XXXII-O/02), fue recogido como un acuerdo fundamental en la Conferencia Especial Sobre Seguridad Hemisférica celebrada en la Ciudad de México en octubre del 2003. El concepto de seguridad multidimensional lo relacionaron con aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.

*La seguridad es vista hoy no como un fin en sí mismo, sino como una condición política y social del desarrollo y la estabilidad institucional de los Estados.*

Este cúmulo de nuevas amenazas a la seguridad, impacta directamente a las misiones de las Fuerzas Armadas. A partir de la definición de las políticas de defensa se planean las misiones que deben cumplir los militares en este nuevo contexto, de ello depende el tipo de entrenamiento militar, la compra de equipo, la organización de la institución castrense y el presupuesto.

Es en el plano externo donde se proponen las misiones más novedosas en el marco de una concepción global de cooperación e integración regional a nivel militar, cuya exclusividad tendrían las Fuerzas Armadas en tanto administradores del poder disuasivo del país.

Un elemento clave es el entrenamiento de las Fuerzas Armadas, ya que están preparadas para la guerra tradicional terrestre, y para enfrentar enemigos no convencionales como grupos guerrilleros. Sin embargo, dada la naturaleza cambiante de los enemigos a combatir (como el narcotráfico y el crimen organizado, cuando ponen en riesgo la Seguridad Nacional), las han obligado a transformar por completo el entrenamiento y los sistemas de educación militar (Benítez, 2002: 215).

La tendencia actual es crear ejércitos pequeños, especializados, de gran movilidad y flexibilidad, y con soldados profesionales. Esto último porque se invierte mucho tiempo en instrucción y hay que conservar el contingente el mayor periodo posible a fin de hacer eficiente el gasto público. Las Fuerzas Armadas modernas han visto aumentar sus necesidades de logística y administración pues aumenta la cantidad y complejidad de los medios necesarios para poner a un soldado en situación de combate.

Las autoridades civiles tienen una responsabilidad importante en el mantenimiento y ulterior desarrollo del profesionalismo militar en un mundo democrático. Esto pueden hacerlo mediante la articulación de una misión bien definida, garantizando un presupuesto de defensa adecuado y, finalmente, evitando una indebida interferencia en la esfera de competencia militar (Hristoulas, 2002: 369-370).

El surgimiento de la nueva agenda, de retos a la seguridad y estabilidad del Estado, influyeron directamente en la reconversión de las misiones

*La seguridad es vista hoy no como un fin en sí mismo, sino como una condición política y social del desarrollo y la estabilidad institucional de los Estados.*

de las Fuerzas Armadas. Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs), la atención a la población en casos de desastre, y la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad, se han perfilado como las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, aunque no se encuentran todavía definidas y aceptadas en la mayoría de los países del continente americano.

### **Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas: el caso de México**

En el caso de México, el debate sobre las relaciones civil-militares versa sobre las misiones que desarrollan los militares en la actualidad, como la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, las funciones policiales y las acciones militares externas. Pero debemos anotar que cuando se emplea a las Fuerzas Armadas quiere decir que las otras instituciones de nuestro sistema político, jurídico, de procuración e impartición de justicia, de seguridad, y de mediación y solución de conflictos, no funcionan correctamente.

Las misiones de las Fuerzas Armadas Mexicanas se encuentran sustentadas en las leyes secundarias que norman su funcionamiento. En el caso del Ejército y la Fuerza Aérea, su *Ley Orgánica* marca en su artículo 1° que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

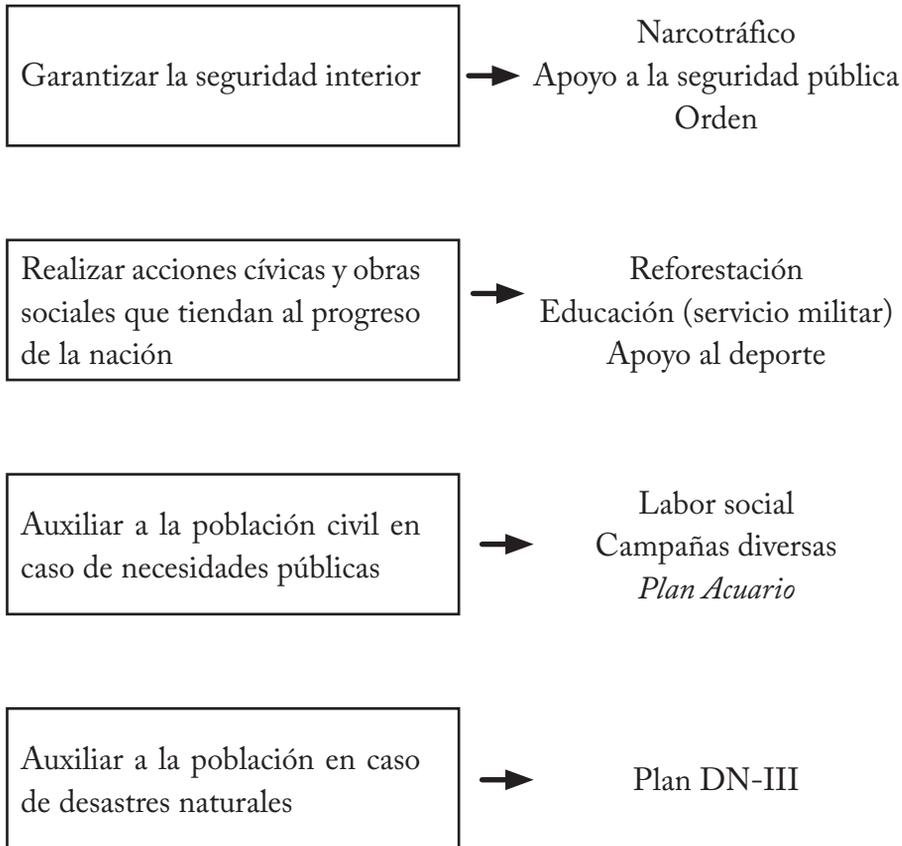
- Defender la integridad, la independencia y la soberanía nacional;
- Garantizar la seguridad interior;
- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
- En caso de desastres, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

#### **Gráfico 1** **Las misiones de la SEDENA**

Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación



Defensa Exterior



De la normatividad que regula la actividad que realiza la SEDENA, formalmente se desprenden tres planes de doctrina militar: el DN-I, que es la preparación para la defensa externa; el DN-II, enfocado a garantizar la seguridad interna y la paz social; y el DN-III, que busca proteger a la población en caso de desastres naturales (Benítez, *Op. Cit.*: 23). Pero el entramado institucional con base en el que se desenvuelve la acción militar en el régimen político mexicano va más allá de un marco legal normativo, puesto que está conformado por una compleja interacción de reglas escritas y no escritas que han permitido preservar la estabilidad de los sucesivos gobiernos desde 1924 (Tirado, 2002:244).

La organización de las Fuerzas Armadas en los planes de defensa antes descritos, se fueron perfilando en el periodo posrevolucionario, aunque a través de las últimas décadas, el plan DN-II fue el que concentró el mayor número de recursos, en detrimento de los planes DN-I y DN-III.

Lo anterior se debe al concepto integral de seguridad que ha construido México a través de las décadas recientes, con base en su realidad histórica, geopolítica y socioeconómica. Éste se sostiene en cuatro elementos:

- La política exterior y sus doctrinas de no intervención, autodeterminación de los pueblos y búsqueda de la solución pacífica de las controversias;
- La doctrina de defensa, basada en los tres planes DN-I, DN-II Y DN-III antes descritos;
- 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 (Benítez, 1999: 475).

La creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, ha causado diferencias entre diversos actores políticos y las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos.

En marzo de 1996, diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de la LVI legislatura, promovieron una interpretación del artículo 129 Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La resolución del máximo órgano jurisdiccional, validó la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de declarar la suspensión de garantías individuales, previstas para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de las Fuerzas Armadas con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales, aplicables<sup>7</sup>.

La utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de vigilancia y preservación del orden interno es una de las responsabilidades en materia

<sup>7</sup> Se trata de la "Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", que se puede consultar en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, México, correspondiente al 5 de marzo de 1996.

constitucional, como lo interpretó la SCJN:

el problema viene cuando ante las reiteradas indecisiones, imprecisiones e improvisaciones de la autoridad civil, es cuando se decide echar mano de los militares para enfrentar a la delincuencia... y ése es, en efecto, uno de los objetivos estratégicos estadounidenses: que nuestras fuerzas armadas latinoamericanas evolucionen en policías nacionales para que el papel más relevante de seguridad continental, es decir, hacer frente al terrorismo y al narcotráfico, sea una responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas de aquel país (Oliva, 2005).

En este sentido, las facultades otorgadas por la SCJN a las Fuerzas Armadas han sido motivo de preocupación de organismos internacionales de derechos humanos.

### **La sobreutilización de las Fuerzas Armadas**

La creciente participación de las Fuerzas Armadas en las áreas de seguridad, inteligencia y justicia, es un proceso que se ha venido incrementando gradualmente desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994, se institucionalizó el uso de las Fuerzas Armadas en tareas contra la delincuencia organizada, especialmente en materia de combate al narcotráfico, iniciando un proceso gradual de militarización.

Oficiales del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, unos en activo y otros retirados, ocuparon altos cargos en los cuerpos de seguridad pública.

La administración de Salinas empezó a manejar el combate al narcotráfico como un asunto de Seguridad Nacional, legitimando la participación de las Fuerzas Armadas en dicha misión. En su discurso de toma de posesión ante el Congreso de la Unión, declaró que “el tráfico de drogas se ha convertido en un grave riesgo para la Seguridad Nacional y la salud de los mexicanos”, comprometiendo al Estado a combatirlo frontalmente. Lo anterior siguiendo las propuestas adoptadas por Reagan en 1986, que incluían la militarización del combate

al narcotráfico y la conceptualización del problema como de Seguridad Nacional, y no de salud pública, pobreza y educación.

Esta tendencia se facilitó en virtud de que la ideología de la Revolución Mexicana, el *nacionalismo revolucionario*, desempeñó durante mucho tiempo el papel de cohesionador y estabilizador del conjunto de la formación económico-social mexicana, con un discurso sobre la defensa de la soberanía e independencia nacionales; pero a partir de la modernización neoliberal, dicha ideología entró en grandes contradicciones. Con ello surgieron inquietantes tendencias a subordinar la noción de soberanía nacional a las razones supuestamente superiores de la seguridad (Bartra, 1990: 151).

Por primera vez se estableció una agenda de amenazas a la Seguridad Nacional y se creó un Gabinete de Seguridad Nacional<sup>8</sup>, siguiendo el ejemplo del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Asimismo, desapareció la Dirección Federal de Seguridad (DFS), y en su lugar se creó la Dirección General de Seguridad Nacional en el seno de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente transformarse en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (Sandoval, 1999: 34).

Estratégicamente, el gobierno empezó a conceptualizar como sinónimo la seguridad pública y la seguridad interior, esta última función asignada a las Fuerzas Armadas en su ley orgánica, es lo que apoyó la creciente participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la política de sobreutilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, facilitado por la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia, principalmente de la Procuraduría General de la República (PGR).

En ese entonces se empezaron a elevar cada vez con mayor fuerza, voces desde la sociedad civil que alertaban sobre los riesgos de la

<sup>8</sup> El Gabinete especializado de Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia, se integra por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de junio de 1992.

*La ideología de la Revolución Mexicana, el nacionalismo revolucionario, desempeñó durante mucho tiempo el papel de cohesionador y estabilizador del conjunto de la formación económico-social mexicana.*

creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas que no les competen. Sin embargo, Zedillo marcó la tendencia a seguir en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a saber: “fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra Seguridad Nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano” (página 9). Asimismo, en su documento rector para el combate a las drogas señaló:

la Secretaría de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos.

Zedillo creó desde el inicio de su administración el Consejo de Seguridad Nacional (CONSENA) que integraría al CISEN y al Instituto Nacional contra las Drogas. Además, esta instancia se apoyaría sustancialmente en las Secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, así como la PGR y las procuradurías de los estados. El Consejo sería presidido por el Presidente de la República.

En materia de seguridad pública, en diciembre de 1995 se promulgó la ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pone en la cúpula a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

En estas dos últimas instancias se dio una gran importancia a las Fuerzas Armadas en la definición no sólo de las políticas de defensa, sino en el diseño de las políticas de seguridad pública<sup>9</sup>. Además, las Fuerzas Armadas fortalecieron los mecanismos de cooperación para el intercambio de información con otras instituciones, así como el desarrollo de actividades conjuntas. Recayeron en las Fuerzas Armadas diversas responsabilidades, como la profesionalización, el adiestramiento y la evaluación policial en todo el país.

*En materia de seguridad pública, en diciembre de 1995 se promulgó la ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pone en la cúpula a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina.*

<sup>9</sup> En los últimos 10 años, se ha incrementado gradualmente la participación de militares en la definición de la política de seguridad. Los Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, y otros mandos castrenses de menor jerarquía, participan de manera relevante en las instancias y estructuras creadas para este fin. Forman parte del Gabinete de Seguridad Nacional, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, interactúan con el CISEN, la PGR y la ahora extinta Policía Federal Preventiva o PFP (Sierra, 2000: 59-60). Los militares han tenido en sus manos tradicionalmente la definición de las políticas de Seguridad Nacional, las amenazas de riesgo y los mecanismos para asegurar los intereses nacionales, lo que muchas veces no refleja el sentir de todos los actores políticos y sociales del país. Asimismo, definen la política de defensa, que abarca desde la doctrina militar, el ejercicio presupuestal y la compra de equipo, los programas de capacitación y adiestramiento, y el reclutamiento militar, entre las más importantes. La definición de la política de defensa recae directamente en manos militares sin la mínima intervención de las autoridades civiles, haciendo valer su total autonomía y la falta de un control civil democrático. Es necesario recordar, que en contra de esto, en varios países latinoamericanos, las autoridades civiles y la sociedad civil, tienen un papel muy importante en la definición de sus políticas de defensa.

Fue durante esa administración, que el entonces Secretario de la Defensa Nacional, el General Enrique Cervantes Aguirre, impulsó un plan de defensa que reestructuró territorialmente a las Fuerzas Armadas para fortalecer su participación en la lucha antinarcóticos e impulsó el Programa de Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Diez fueron los objetivos buscados por Cervantes para modernizar al Ejército y Fuerza Aérea en ese entonces<sup>10</sup>. Dicho programa se apegaba en varios aspectos a las directrices marcadas por Estados Unidos para los ejércitos latinoamericanos.

Otro hecho relevante es la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). Oficialmente, la PFP nace el 4 de enero de 1999, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y la incorporación de cinco mil elementos provenientes de la Tercera Brigada de la Policía Militar, que pasaron a formar parte de la Coordinación de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP, con el objeto de intervenir para restablecer el orden público, el manejo de crisis, la protección de personas y propiedades públicas, y la vigilancia de instalaciones estratégicas, así como operaciones antiterroristas.

La PFP siguió el patrón militar para organizarse, ya que su estructura y organización se hicieron a imagen y semejanza de la SEDENA, incluso cuenta con un Estado Mayor y los grados se asemejan a los de los militares. Desde su nacimiento ha estado encabezada por militares o marinos en activo o retirados. Además, el proceso de incorporación de marinos o militares a sus filas ha sido constante hasta nuestros días.

El gobierno de Vicente Fox enfrentó, desde el inicio de su gestión, una de las situaciones más complejas en las relaciones cívico-militares en México. Lo anterior porque cuando asumió la administración, las Fuerzas Armadas desempeñaban ya un papel muy importante, como

10) Organización del ejército en pequeños comandos altamente sofisticados, con gran movilidad, precisión y eficacia.

2) Conformación de un verdadero sistema de inteligencia militar.

3) Establecimiento de las bases para la creación futura de un órgano unificado que coordine las acciones de la Fuerza Aérea, la Marina y el Ejército.

4) Realización de operaciones conjuntas con la Armada de México pues las últimas se llevaron a cabo en 1964.

5) Desarrollo de la fuerza aérea, proveyéndola de nuevo equipo.

6) Adquisición de armamento y equipo sofisticado.

7) Revolución tecnológica e informática dentro de las Fuerzas Armadas.

8) Creación de escuadrones de fuerzas especiales dotados de equipo y armamento sofisticados en cada región militar, con particular énfasis en Chiapas y Guerrero.

9) Incorporación de civiles a la nómina del Ejército.

10) Redefinición radical del concepto de Seguridad Nacional asumida por la jerarquía castrense (Benítez, 2000: 27).

el conflicto en Chiapas, la lucha contra el narcotráfico, su utilización en funciones policiacas y de investigación de delitos, así como la necesidad de definir nuevas misiones militares.

El gobierno de Felipe Calderón decidió librar una “guerra” abierta contra el narcotráfico y el crimen organizado, apoyándose especialmente en las Fuerzas Armadas, ante la franca descomposición y corrupción de las policías de los tres niveles de gobierno. A tres años de iniciada la ofensiva y ante los 14 mil muertos que ha dejado, son cada vez más las voces que cuestionan la llamada “guerra”, por su ineficacia y por el creciente número de violaciones a los derechos humanos, al considerar a los delincuentes como enemigos a los que hay que exterminar, y no por el contrario, detener, juzgar y encarcelar.

### **Consideraciones finales**

Hoy las Fuerzas Armadas tienen ante sí grandes retos, el más importante es asimilar los cambios acelerados que se viven en nuestro país, en el continente y en el mundo. Son muchos los países que han emprendido cambios profundos en sus doctrinas de política exterior, seguridad y defensa para adaptarlas a los tiempos actuales. México se ha quedado atrás en la discusión de este tipo de políticas.

Este debate debe incluir temas clave relacionados con las Fuerzas Armadas, como cuál debe ser su rol en un régimen democrático; cuál su relación con el gobierno, el congreso y la sociedad civil. Asimismo, se tienen que poner sobre la mesa de análisis las funciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas en los tiempos actuales, porque los procesos de democratización en el mundo, especialmente en el continente americano, en muchos casos tienden hacia la desmilitarización y al control civil de las Fuerzas Armadas.

En el caso de México la tendencia es en sentido contrario. Varios sectores académicos y sociales ven con preocupación la sobrecarga de funciones de las Fuerzas Armadas para combatir la inseguridad, el narcotráfico y el crimen organizado, ante la crisis de las instituciones civiles de procuración y administración de justicia.

*El gobierno de Felipe Calderón decidió librar una “guerra” abierta contra el narcotráfico y el crimen organizado, apoyándose especialmente en las Fuerzas Armadas, ante la franca descomposición y corrupción de las policías de los tres niveles de gobierno.*

*En la coyuntura actual se abren ventanas de oportunidad para que se retome, de manera seria y responsable, la discusión y debate que lleve a construir un marco de relaciones civiles-militares que defina las misiones de las Fuerzas Armadas a la altura de una nueva y naciente democracia en México.*

La utilización de las Fuerzas Armadas en las operaciones y la planeación de las políticas de seguridad pública incrementó considerablemente el papel de los militares en el Estado y la sociedad mexicana. Las Fuerzas Armadas ejercen una gran influencia en la definición de las políticas y toma de decisiones públicas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado.

Cada vez se hace más necesaria una revisión de las leyes en materia de defensa, Seguridad Nacional y política exterior, que planteen una reforma a la estructura de Seguridad Nacional y defensa para así hacer frente al nuevo orden mundial. Muchos países con características similares a las de México, han modificado profundamente sus doctrinas y estructuras de política exterior, seguridad y defensa para lograr adaptarlas a las nuevas realidades.

De lo que se trata es de evitar la confusión que se da entre las misiones de las Fuerzas Armadas y de las policías. Es relevante diferenciar y separar este tipo de funciones, para no sólo hablar de la “seguridad del Estado”, ya que las nuevas construcciones teóricas versan sobre la seguridad ciudadana, poniendo en el centro a las personas.

En la coyuntura actual se abren ventanas de oportunidad para que se retome, de manera seria y responsable, la discusión y debate que lleve a construir un marco de relaciones civiles-militares que defina las misiones de las Fuerzas Armadas a la altura de una nueva y naciente democracia en México.

#### Fuentes consultadas

Bartra, Roger (1990), “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.

Benítez, Raúl (2002), “Seguridad y relaciones cívico-militares en México y América Central, Escenarios a inicios del siglo XXI”, en Athanasios Hristoulas (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM.

\_\_\_\_ (2000), “Las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de siglo”, en *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, Ciepac y Cencos.

\_\_\_\_ (1999), “Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de siglo, misiones” en Rut Diamint (editora), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano.

Celi, Pablo (2005), “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal.

CECAL (17 de septiembre del 2004), *Fuerzas armadas y democracia en América Latina: en torno a las nuevas funciones y misiones de las Fuerzas armadas y las relaciones cívico militares*, Centro de Estudios Contemporáneos sobre América Latina, disponible en <http://www.ucm.es/info/cecal/>

Hristoulas, Athanasios (coord.) (2002), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM.

Medina, Luis (1979), *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952, civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México.

Sandoval, Juan Manuel (verano 1999). "Militarización, Seguridad Nacional y seguridad pública en México" en *El proceso de guerra en México 1994-1999: militarización y costo humano*, México, Cuadernos de reflexión y acción no violenta.

Tirado, Erubiel (16 de enero del 2005), "Ahí vienen los militares", *Proceso*.

\_\_\_\_ (2002), "La relación cívico-militar en México: hacia la reformulación de un nuevo pacto", en Athanasios Hristoulas (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM.

WOLA (septiembre 2004), *Dihuyendo las divisiones. Tendencias de los programas militares de EE.UU. para América Latina*, Washington, Washington Office for Latin America.

## LAS INVESTIGACIONES SOBRE LOS VALORES NACIONALES EN MÉXICO

Ana Hirsch Adler

Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM, México

### Resumen

*El artículo consta de cuatro apartados. El primero sintetiza el proceso de investigación, el segundo hace referencia breve a los valores –se presentan tres definiciones sobre los valores y algunas consideraciones sobre sus características y funciones–, el tercero introduce la temática de los valores nacionales y el último se refiere a las investigaciones sobre los valores nacionales en México.*

*Sobre el proceso de investigación, que llevó en una primera etapa a la conformación de una visión panorámica de las indagaciones que se han realizado en el país sobre los valores nacionales, se indica que se llevaron a cabo tres actividades complementarias: la ubicación de grupos de investigación, la recopilación de obras e informes sobre el tema y las entrevistas a investigadores. Esa etapa dio lugar a un reporte final.*

### Research on national values in Mexico

#### Abstract

*This work is organized in four sections. The first explains the research methodology; the second briefly refers to values –three definitions of values and some considerations about their characteristics and functions are given– the third introduces us in the issue of national values, and the fourth refers to some research made on national values in Mexico.*

*About the methodology, which took us first to the configuration of a panoramic view on inquires made in the country about national values, we must say that three complementary activities were carried out: the location of research groups, collection of works and reports on the issue, and interviews to researchers. This phase gave place to a final report.*

*Las más complicadas cuestiones axiológicas se debaten a diario en la calle, en el parlamento, en el café y en las casas más humildes, si bien con una actitud y en un lenguaje poco filosófico.*

Risieri Frondizi, *¿Qué son los valores?* (1990)

## **I. El proceso de investigación**

Para construir una visión panorámica de las indagaciones que se han realizado en el país sobre los valores nacionales, se llevaron a cabo tres actividades complementarias en la década de los años noventa del siglo XX. Éstas son; la ubicación de grupos de investigación que trabajan en torno a los valores de los mexicanos, la recopilación de obras e informes sobre el tema y entrevistas a investigadores. En ellas se enfatizó la localización de información sobre valores políticos. Los resultados de la indagación constituyen una primera etapa del proyecto de investigación. La búsqueda de trabajos sobre la temática continúa.

En la visión panorámica, se buscaba comprender su dimensión y enfoque disciplinario, valores seleccionados, sectores sociales de referencia, marco teórico y conceptos básicos; metodologías utilizadas y principales resultados.

Se encontraron importantes trabajos que dan cuenta de lo realizado en México en los últimos años. Tienen una enorme heterogeneidad, lo que dificulta comprender la problemática de los valores compartidos. Se trata, pues, de una tarea permanente que es necesario enriquecer continuamente.

El enfoque de este trabajo es fundamentalmente sociológico, aunque se incluyen investigaciones de psicología social y antropología, y se dio preferencia a los reportes de investigación que presentan estudios de corte cuantitativo y cualitativo, con referente empírico. De entre los múltiples estudios realizados en el país en las últimas dos décadas, se eligieron los de larga trayectoria, que constituyen trabajos de largo plazo.

Esta decisión del proceso de investigación permitió recortar (dejar fuera) algunas dimensiones del estudio de los valores, como son la visión filosófica de los valores que corresponde a la axiología, los estudios históricos,<sup>1</sup> los estudios psicoanalíticos (las investigaciones recopiladas se refieren prioritariamente a valores explícitos), los numerosos trabajos literarios sobre el tema y las encuestas de carácter puramente electoral.<sup>2</sup>

## II. Acerca de los valores

El campo de estudio acerca de los valores es complejo, por lo que aquí se harán únicamente breves referencias al respecto.

Constituyen tan sólo una de las diversas clases de factores<sup>3</sup> que necesitan tomarse en cuenta si se quiere comprender y predecir el comportamiento individual y colectivo.

Están presentes en cada uno de los cuatro grandes sistemas de acción humana: el organismo, la personalidad, la sociedad y la cultura. No se encuentran aislados, sino que forman parte de sistemas socioculturales.<sup>4</sup> El hombre crea los valores, que operan tanto a nivel individual como colectivo. La conciencia colectiva representa un todo psíquico y social diferente a las mentalidades individuales que le dieron origen.

Son múltiples sus definiciones. Una de las más aceptadas en la bibliografía de las ciencias sociales (Williams y Albert, 1977) considera los valores como concepciones de lo deseable que influyen en el comportamiento selectivo.

---

1 La historia es un ingrediente fundamental de los estudios antropológicos, psicosociales y sociológicos sobre los valores nacionales. Se sugiere consultar el artículo de Ricardo Pérez Montfort (1997): "Entre la historia patria y la búsqueda histórica de lo mexicano. Historiografía mexicana 1938-1952".

2 La presentación de resultados de investigación, sobre todo de corte cuantitativo, es cada vez más frecuente en los periódicos nacionales; por ejemplo, en *Reforma*, que ha publicado algunos resultados de enormes encuestas (Giménez, 1996).

3 Los valores no son sinónimos de las necesidades y los deseos (aunque pueden ser fuente de ambos). No son exactamente iguales a los motivos (aunque los incluyen) y no son normas de conducta (aunque los valores en cuanto criterios para establecer lo que debe ser considerado como deseable, sientan las bases para la aceptación o rechazo de normas particulares). Milton Rokeach diferencia los valores de otros conceptos psicológicos, como las actitudes, los intereses y, especialmente, de las necesidades. "Los valores son las representaciones y las transformaciones cognitivas de las necesidades... los valores son las representaciones y las transformaciones cognitivas, no sólo de las necesidades individuales, sino también de las demandas sociales e institucionales" (Díaz-Guerrero, Moreno Cédillo y Díaz-Loving, 1995).

4 "Un sistema cultural de valores no describe los valores de los individuos; es una construcción agregativa que relaciona los diferentes conjuntos de valores de individuos y grupos como elementos complementarios. Es, operativamente, el conjunto de criterios de valoración, de base inductiva y con una ordenación lógica, construido a partir de los juicios de valor explícitos y de las inferencias de conductas no explícitas relacionadas con los valores. Teóricamente, es el conjunto de criterios estructurados, explícitos e implícitos, con referencia a los cuales se hace inteligible la conducta valorativa. Funcionalmente, es el conjunto de principios por el que se rige y regula la conducta y una guía para los individuos y el grupo social" (Williams y Albert, 1977).

*El hombre crea los valores, que operan tanto a nivel individual como colectivo. La conciencia colectiva representa un todo psíquico y social diferente a las mentalidades individuales que le dieron origen.*

Los valores regulan la satisfacción de los impulsos de acuerdo con toda la serie de objetivos jerárquicos y duraderos de la personalidad, con la exigencia de orden por parte tanto de la personalidad como del sistema sociocultural y con la necesidad de respetar los intereses de los demás y del grupo en su conjunto en la vida social (Kluckhohn, en Williams y Albert, 1977).

Todos los valores contienen elementos cognoscitivos y afectivos y tienen un carácter selectivo o direccional.

La descripción y el análisis de los valores se basan en el uso de informaciones muy diversas, como son:

- El testimonio. Los individuos son capaces, hasta cierto punto, de manifestar a qué valores dan importancia.
- Selección de acciones.
- Dirección de los intereses (a través de los productos culturales o del comportamiento observado directamente).
- Análisis de contenido del material verbal y escrito.
- Observación de recompensas y castigos. Al observar qué comportamientos son elogiados y, por consiguiente, recompensados, y cuáles son criticados, condenados o castigados, se obtiene importante información para identificar los patrones sociales que operan en cualquier grupo o sociedad.
- En cuanto a los valores (implícitos) que se ocultan tras la conformidad con las convenciones sociales y los que se disfrazan tras las defensas que surgen de las represiones, es preciso recurrir a enfoques indirectos mediante *tests* proyectivos, estrategias experimentales e intensas entrevistas y observaciones clínicas. Gran parte de la psicoterapia implica la identificación de ciertas opciones axiológicas.

Las oposiciones y los conflictos entre valores están presentes en todas las sociedades. En caso de cambio social rápido, la integración de los valores se ve sometida, además, a tensiones especiales.

Hay valores positivos y negativos, explícitos (los que se dan directamente en los juicios de valor) e implícitos (los que pueden inferirse de las conductas verbales y no verbales).

Los valores positivos o negativos se clasifican y relacionan con arreglo a su nivel de generalización y su función en la expresión y la conducta.

En el nivel de generalidad más bajo, las entidades valoradas son los numerosos acontecimientos concretos, estados de ánimo y otros objetos de la evaluación explícita cotidiana. Clasificando dichas evaluaciones se pueden obtener categorías de cualidades de valores específicos. Revelan también el vocabulario básico de los valores y su radio de referencia. En el nivel de generalidad siguiente figuran las cualidades de valores normativos, que se derivan de cualidades de carácter culturalmente definidas –virtudes y vicios, modelos ideales de parentesco, papeles políticos y de otra índole– y de directrices de conducta, acompañadas generalmente de la estipulación de sanciones positivas o negativas. Las cualidades de valores normativos, encuadradas en una pirámide de generalización ascendente, sirven para conocer los valores culturales centrales. Éstos suelen ser pocos en número: constituyen un conjunto mutuamente interdependiente que define la “vida buena”. Los valores centrales positivos suelen ser recompensas por respetar los valores normativos; los valores centrales negativos, castigos por no hacerlo. Finalmente, en el nivel de abstracción y generalidad más alto, se hallan los primeros principios o fundamentos lógicos del sistema de valores, que son las premisas indiscutidas y autojustificantes del sistema de valores, las definiciones de los términos de valores básicos y generales, como felicidad, virtud y belleza,<sup>5</sup> así como las orientaciones axiológicas que definen al hombre como agente moral y juez de valores (Williams y Albert, 1977).

En la filosofía, de acuerdo con Risieri Frondizi (1990), se asigna valor a cualquier objeto de preferencia, selección o elección, aprecio, estimación, deseo, guía o norma. El autor considera que el valor es resultado de una relación o tensión entre el sujeto y el objeto, presentando dos caras: una subjetiva y una objetiva.

La jerarquía de valores depende de tres factores: sujeto, objeto y situación. Con respecto al sujeto (individual o colectivo), la posición de un

<sup>5</sup> Mortimer Adler, en el programa “Las Grandes Ideas”, de la Universidad de Chicago, consideró como los conceptos básicos para entender la realidad a seis ideas: Verdad, Bondad y Belleza (con ellas se juzga) y Libertad, Igualdad y Justicia (con ellas se actúa) (Cfr. Castrejón Díez, 1991).

*Los valores centrales positivos suelen ser recompensas por respetar los valores normativos; los valores centrales negativos, castigos por no hacerlo.*

valor en la escala depende de condiciones fisiológicas y psicológicas, necesidades, intereses, preferencias, aspiraciones y expectativas, así como de la posibilidad de satisfacerlas.

La situación está determinada por múltiples elementos, como el ambiente físico, la temperatura, la presión y el clima; el ambiente cultural, que incluye todo lo que hace el hombre, las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas, y el medio social: creencias, convenciones, supuestos, prejuicios, actitudes y comportamientos predominantes, costumbres y tradiciones. Define el valor como una cualidad estructural que tiene existencia y sentido en situaciones concretas. Aunque los grandes valores humanos y sociales son temática de controversia e inalcanzables en su plenitud, permean la vida cotidiana y pueden ser interpretados -de formas diversas- por la investigación de las disciplinas humanistas e histórico-sociales. Su complejidad se explica por la cantidad y variedad de elementos -y los niveles de profundidad y de significado-<sup>6</sup> que intervienen en su constitución.

Para los doctores Rogelio Díaz Guerrero, Alicia Moreno Cedillo y Rolando Díaz Loving (1995) *“el inicio de la investigación rigurosa y sistemática acerca de los valores corresponde a Milton Rokeach, sus colaboradores y discípulos”*.

Para Rokeach:

El concepto de los valores, más que ninguno otro, es el concepto medular de todas las ciencias sociales. Es la variable dependiente más importante en el estudio de la cultura, de la sociedad y de la personalidad, y la variable independiente esencial en el estudio de las actitudes sociales y del comportamiento.<sup>7</sup>

Un valor es una creencia perdurable de que un modo específico de comportamiento es personal o socialmente preferible a un modo opuesto de comportamiento. Un sistema de valores es una organi-

*El concepto de los valores, más que ninguno otro, es el concepto medular de todas las ciencias sociales. Es la variable dependiente más importante en el estudio de la cultura, de la sociedad y de la personalidad, y la variable independiente esencial en el estudio de las actitudes sociales y del comportamiento.*

<sup>6</sup> Uno de los problemas de la investigación de los valores es el significado que se da a cada uno de ellos, pues con una palabra es difícil designar un valor, y significa, además, cuestiones diferentes para las personas y, sobre todo, para las diversas culturas y sociedades.

<sup>7</sup> Los psicólogos culturales y transculturales, en la búsqueda de dimensiones comprensivas y/o universales, han adoptado el concepto de valores y trabajado intensamente con él (Díaz-Guerrero, Moreno Cedilla y Díaz-Loving, 1995).

zación permanente de creencias respecto de modos preferibles de comportamiento, a lo largo de una escala que establece la importancia relativa de cada uno.<sup>8</sup>

Los sistemas de valores tienen importantes funciones. Algunas de éstas son:

### **1. De estructuración de una visión del mundo, el sentido y proyectos de vida<sup>9</sup>**

Proporcionan unidad, sentido y finalidad.

Son una concepción de lo deseable (explícita e implícita), que distingue a una persona o grupo social y que influye en la elección de los modos, fines y medios disponibles para la acción. Permite la ubicación del individuo y la sociedad -frente a sí mismos y los demás- a través de la comprensión del mundo, en un consenso de percepción, creencias, ideas y normas, así como en -el establecimiento de ideologías y de cultura.

Influyen en la determinación de aspiraciones y expectativas, objetivos y metas personales. Son esenciales en la determinación de lo deseable y de los criterios para juzgar las aspiraciones y metas sociales. Por ellos se pueden establecer objetivos de corto, mediano y largo plazo en una sociedad, al igual que las prioridades y compromisos entre fines alternativos.<sup>10</sup>

### **2. De normatividad**

Permiten tomar una postura ante cualquier situación o evento social, predisponen a favor o en contra de una idea específica, determinan la imagen de la persona que se quiere ser y permiten evaluarlos y juzgar a los demás y actúan como parte central de la conciencia moral, estética, afectiva y cognoscitiva.

8 Rokeach Milton, *The nature of human values*, Nueva York-Londres, The Free Press-Macmillan, 1973, en: Alduncin (1989) y Díaz-Guerrero, Moreno Cedilla y Díaz-Loving (1995).

9 Cfr. Clyde Kluckhohn, "Values and value -Orientations in the theory of action", en: Parsons y Shils, *Towards a general theory of action*, Cambridge, Harvard University Press, 1952 (Alduncin, 1989).

10 Clyde Kluckhohn, en Alduncin (1989).

Determinan los patrones de comportamiento aceptados y esperados. Son un instrumento de control social a través de las normas.<sup>11</sup>

### 3. De solución de conflictos y toma de decisiones

Los valores son un modelador básico de las decisiones humanas.

El sistema de valores como cuerpo organizado de principios y reglas de preferencia, funciona como elemento fundamental en los procesos de selección de alternativas, solución de conflictos y toma de decisiones.

Se convierten en criterios de juicio, preferencia y elección. Los hechos de valor son los criterios últimos de evaluación. Es uno de los elementos para evaluar el comportamiento humano, sientan las bases de lo deseable y para la aceptación o rechazo de normas particulares.

### 4. De motivación

La estructura de valores articula y está asociada a las necesidades humanas que determinan sus motivaciones<sup>12</sup>.

### 5. De formación de la identidad, integración y adaptación social (a nivel individual, grupal y comunitario)<sup>13</sup>

Permite justificar y racionalizar conductas, mantener o acrecentar la autoestima (aún en oposición a pensamientos, emociones o acciones que puedan ir en contra de las socialmente aceptadas). Crean un marco de referencia común que permite la convivencia y la cohesión social. Implican un compromiso de comportamiento. Se asocian nociones de aprobación o reprobación, lo que da lugar a la justificación racional de la conducta en la identidad e integración del “ego”<sup>14</sup>.

*El sistema de valores como cuerpo organizado de principios y reglas de preferencia, funciona como elemento fundamental en los procesos de selección de alternativas, solución de conflictos y toma de decisiones.*

<sup>11</sup> *Op. cit.*

<sup>12</sup> Cfr. Marlow, en Alduncin (1989).

<sup>13</sup> Las funciones 2 a 4 aquí mencionadas provienen de Rokeach, Milton, *op. cit.*

<sup>14</sup> Clyde Kluckhohn, en Alduncin (1989).

Hay valores que tienen un potencial unificador y se transmiten a manera de mitos, símbolos y convicciones políticas o religiosas.

### III. Valores nacionales

Los valores son guías de conducta, pero por su carácter simbólico y la enorme carga emocional que conllevan, no se transforman necesariamente al mismo ritmo que los continuos cambios que se están produciendo en el mundo.

Existen valores -inclusive los nacionales- que han sido compartidos durante largos años por amplios sectores de la población. Los nuevos valores, que enfatizan, por ejemplo, el logro individual y social, así como la productividad y eficacia -que irían en mayor acuerdo con los proyectos modernizadores- no pueden simplemente imponerse; se requiere que sean promovidos entre los individuos y grupos, para conseguir su aceptación. Se permean en el medio social y en ello influyen las estructuras políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales. Sabemos poco, tanto de los valores que comparten los sectores sociales, como de aquéllos que los diferencian.

La generación y transmisión de los valores corren a cuenta de diversos agentes socializadores, como los órganos del Estado, la familia, las iglesias, los medios de comunicación, entre otros; lo que provoca contradicciones, tanto al interior de cada una de éstas instituciones, como entre sí.

Aunque el Estado mexicano ha tenido un enorme impacto en la creación del discurso, sus mensajes compiten con los que se producen en otras instancias. En algunos casos, por ejemplo en la educación pública, su fuerza estaba en el dominio casi exclusivo de un espacio social tan importante. Pudo así promover, por ejemplo, los símbolos patrios como la Bandera Mexicana y el Himno Nacional, definir una historia común, con sus héroes y antihéroes y una idea de nación.

Algunos espacios, que lograron un predominio del discurso público, como es el caso de la educación, en la medida en que se abren a instan-

*La generación y transmisión de los valores corren a cuenta de diversos agentes socializadores, como los órganos del Estado, la familia, las iglesias, los medios de comunicación, entre otros; lo que provoca contradicciones, tanto al interior de cada una de éstas instituciones, como entre sí.*

cias de la sociedad civil (sobre todo con la continua ampliación de la educación privada), son penetrados por otro tipo de mensajes.

En tiempo de crisis, algunos discursos pueden perder credibilidad, por lo que los grupos sociales comienzan a revalorar más ampliamente el papel de la familia y la comunidad cercana, distanciándose afectivamente de otros ámbitos, sobre todo del gobierno.

Hay espacios para reflexionar en torno a problemas no resueltos. Los valores nacionales son marco de los procesos políticos. Aunque no siempre estén claros o no se expliciten -como criterios de selección y de juicio- influyen, por ejemplo, en el proyecto de nación que busca implementarse, en las relaciones y alianzas que establece el Estado con los diversos sectores de la sociedad civil, y en las estrategias y políticas que buscan orientar la vida del país.

Una explicación, que además de sustentar la toma de decisiones considere las necesidades y posibilidades de toda la población, debe fundamentarse en el reconocimiento del significado que tienen los valores en los diversos sectores en la esfera pública y en la privada.

#### **IV. Investigaciones sobre los valores de los mexicanos**

Los valores se convierten en un elemento esencial, cuando buscamos aproximarnos a la comprensión de procesos colectivos. Son por ello un fértil campo de estudio de las disciplinas histórico-sociales. A partir de éstas -y de sus campos de intersección- existen en México importantes grupos de investigación sobre los valores nacionales.

La complejidad de la temática hace difícil que ésta sea desarrollada por investigadores en forma individual, por lo que los trabajos de mayor amplitud y trayectoria son realizados por equipos; como los de Enrique Alduncin Abitia, publicados por el Banco Nacional de México, la Facultad de Psicología de la UNAM, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, junto con la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República y El

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Existen, por supuesto, otros equipos de investigación y también importantes estudios que no son necesariamente producto de estos grandes esfuerzos.

A pesar de su enorme potencial interpretativo, la información se encuentra dispersa, pues no siempre hay una adecuada comunicación de los resultados hacia otras instituciones y personas interesadas en el tema y hacia el público en general.

México posee una extraordinaria pluralidad cultural; situación que permite entender por qué los trabajos sobre el tema lo abarcan desde ópticas y disciplinas particulares. La enorme heterogeneidad de los marcos disciplinarios y teórico-metodológicos hacen complicada la tarea de unir las propuestas.

Entre las investigaciones hay diferencias significativas, por ejemplo en:

- a) El tipo de valores que se estudian.

Algunos investigadores priorizan en sus estudios cierto tipo de valores. Otros polarizan las diferencias entre lo rural y lo urbano, y principalmente entre valores tradicionales y modernos. Este último es el eje articulador de los libros de Alduncin para BANAMEX (Alduncin, 1989, 1991 y 1993) y del equipo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República (Beltrán, *et al.*, 1996).

Hay investigaciones que exploran los valores predominantes que promueven los diversos órganos de socialización. De ese modo, abordan lo familiar, religioso, laboral, educativo y político.

No son abundantes las que tratan de manera exclusiva los valores políticos. Los estudios de cultura política en nuestro país se han orientado en gran medida hacia el comportamiento electoral.

- b) Los niveles de amplitud y profundidad.

Hay quienes logran abarcar temáticas nacionales, en investigaciones de enorme complejidad, mientras que otros se abocan a las peculiaridades de diversas regiones y estados del país.

Es importante señalar que varios estudios se centran exclusivamente en el Distrito Federal, mientras que en todos los de carácter nacional, la zona metropolitana de la Ciudad de México constituye una de las regiones consideradas.

Existen interesantes estudios de caso, como por ejemplo, los de los valores de la clase media en la Ciudad de México, las creencias de los jóvenes universitarios en una entidad federativa o los valores que transmite la educación formal.

c) Los marcos disciplinarios.

Varias ciencias sociales abordan estudios sobre los valores de los mexicanos, entre ellas: psicología social, sociología, pedagogía, antropología e historia, que a su vez emplean teorías y métodos particulares. El resultado de ello es la fragmentación del conocimiento y la dificultad de rescatarlo y aprovecharlo de una manera más integral.

Entre los estudios realizados, por ejemplo desde la psicología social, se analizan rasgos de personalidad atribuibles al mexicano y características de los habitantes por regiones, como serían, por ejemplo, los de la frontera norte de nuestro país o las de los mexicano norteamericanos que viven en los Estados Unidos de América. En el estudio de los valores se ubican los psicológicos culturales y transculturales.<sup>15</sup>

La sociología caracteriza instituciones, tales como gobierno, iglesia, familia y otras, en los valores que las enmarcan y la significación que tienen para los sujetos.

También se ha estudiado la manera en que los escolares adquieren -particularmente en Primaria y Secundaria- determinados rasgos que podrían definir el nacionalismo mexicano. Entre ellos, el

*Varias ciencias sociales abordan estudios sobre los valores de los mexicanos, entre ellas: psicología social, sociología, pedagogía, antropología e historia, que a su vez emplean teorías y métodos particulares.*

<sup>15</sup> Díaz-Guerrero, Moreno Cedilla y Díaz-Loving (1995).

reconocimiento de héroes, antihéroes y etapas históricas y símbolos patrios tales como la Bandera, el Escudo y el Himno Nacional. Se indagan, en estudios de carácter histórico, los valores que transmitieron durante décadas los libros de texto gratuitos.

Desde la antropología, por ejemplo, se señalan rasgos que caracterizan al mexicano desde la Colonia y símbolos y rituales que caracterizan la actuación social de determinados grupos y comunidades y eventos socio-políticos específicos.

#### d) Las estrategias y métodos de investigación.

En México, en las disciplinas sociales, hay un predominio de la metodología empírica. Se ha dado preferencia al empleo (e inclusive al abuso) de herramientas puramente cuantitativas; fundamentalmente al uso de encuestas y escalas de actitud. Pocos incursionan con metodologías cualitativas que pudieran permitir una exploración más profunda de los valores.

Las investigaciones psico-sociológicas emplean técnicas más sofisticadas, como por ejemplo, el “Diferencial Semántico”, que es un instrumento que permite medir el significado connotativo, es decir, emocional-subjetivo de los conceptos<sup>16</sup> y la “Escala de Anclamiento” que permite detectar la percepción global de la propia situación y la del país. Es además una medida de satisfacción o insatisfacción y de optimismo o pesimismo.<sup>17</sup>

Por el énfasis empírico, se estudia a los sujetos aisladamente, desubicados de sus marcos familiares, comunitarios e institucionales. Esto puede constituir un asunto debatible, porque las creencias y las opiniones sedimentadas se forman en la convivencia con los otros.

Los criterios metodológicos -aún de corte empiricista- tienen diferentes niveles de rigurosidad, y asimismo varían enormemente el tamaño y los procedimientos de selección de las muestras.

<sup>16</sup> Cfr. Almeida, Díaz-Guerrero y Sánchez (1980). El factor evaluación fue medido por dos escalas bipolares de siete puntos cada una: bueno-malo y simpático-antipático; el factor potencia se midió por medio de las escalas fuerte-débil y menor-mayor y el factor actividad, por las escalas activo-pasivo y rápido-lento.

<sup>17</sup> Almeida, Díaz-Guerrero y Sánchez, *op. cit.* El procedimiento esencial consiste en hacer que el individuo describa, con sus propias palabras, lo que él considera el mejor medio de vida y el peor. Estos dos extremos sirven como puntos de referencia por medio de los cuales una persona se evalúa a sí misma en una escalera simbólica de la vida: dónde cree que está ahora, dónde cree que estaba hace cinco años y dónde cree que podrá estar dentro de cinco años. Lo mismo se hace para la evaluación del país.

Se han multiplicado los centros de carácter público y privado que llevan a cabo encuestas de opinión pública; inclusive realizados y/o financiados por periódicos y revistas. La calidad de los estudios que realizan, sin embargo, es variable, pues no todos cumplen con la necesaria rigurosidad científica, que permita confiar en los datos que generan.

Las encuestas nacionales de los equipos de investigación arriba mencionados, son fundamentalmente de corte cuantitativo, pero se trata de esfuerzos importantes y sistemáticos. Hay un especial cuidado, por ejemplo, en la selección de las muestras.

Una cuarta observación que podría hacerse con respecto a las grandes encuestas, es que prácticamente todas las preguntas son cerradas. Se presentan en cada tema numerosas opciones de respuesta a ser elegidas por los encuestados, en el orden de importancia que les confieren.

La complejidad de los estudios y la amplitud del tamaño de las muestras, hacen difícil la posibilidad de incluir preguntas abiertas, que pudieran permitir una expresión más libre y directa por parte de las personas que contestan el instrumento acerca de los valores.

e) La población considerada.

Una de las principales diferencias radica en el sector de la sociedad civil que se investiga. Como se ha priorizado el uso de cuestionarios y escalas de actitud, generalmente se encuesta a individuos aislados, que hipotéticamente forman parte de segmentos sociales por edad, sexo, ocupación y escolaridad.

Algunas investigaciones aplican los cuestionarios a personas que forman parte de una institución social concreta; por ejemplo, a los niños y jóvenes de determinadas escuelas públicas y privadas. En algunos casos, se plantea un proyecto de investigación sobre la comunidad escolar, que involucra simultáneamente a miembros de la organización específica (alumnos y maestros) y a los sujetos externos que se vinculan con ella, como son los padres de familia.

f) Los criterios de selección de las muestras.

Incluyen en todos los casos: sexo, escolaridad, ocupación y nivel socioeconómico (generalmente dividido en tres estratos: popular, medio y alto).

El rango de edad considerado varía básicamente en dos criterios. Los estudios realizados en escuelas consideran a niños y jóvenes. Los elaborados para la población civil en general, parten de 13, 15 o 18 años en adelante. Cuando la temática de los valores políticos y electorales es la central, se considera fundamentalmente a la población mayor de 18 años.

Además de los rasgos generales utilizados para diseñar muestras representativas de la población, hay trabajos que consideran cuestiones más específicas, con el fin de generar submuestras para la interpretación de los resultados; entre ellas, el partido de preferencia y la participación electoral (votantes y no votantes), las regiones del país, la religión, localidades urbanas o rurales, marginación, etc.

En el caso de las investigaciones que consideran a los niños y jóvenes, y que se realizan en las escuelas, los criterios de la muestra incluyen el tipo de escuela -pública y privada, laica y religiosa-, así como el grado escolar.

## **V. Tipos de información sobre aspectos políticos que proporcionan las investigaciones acerca de los valores de los mexicanos**

Las investigaciones realizadas en México acerca de este campo de estudio generan información invaluable. Podríamos sintetizar los principales aspectos políticos en los siguientes rubros:

1. Acceso a los medios de comunicación colectiva y niveles de información.

En el caso de los adultos, se indaga principalmente su grado de información sobre personajes políticos, secretarías y secretarios de estado y temáticas nacionales relevantes. En niños y jóvenes, se pregunta acerca de los símbolos patrios, héroes y antihéroes de México y su ubicación histórica.

## 2. Niveles y acceso a la educación y la cultura.

Por ejemplo:

- a) Se busca conocer los elementos constitutivos del nacionalismo de los niños mexicanos y la orientación nacionalista que se transmite en distintos tipos de escuela y en los libros de texto.
- b) Se vincula la comunidad educativa con valores personales, familiares y nacionales.
- c) Se pregunta en torno a la soberanía cultural<sup>18</sup>.

## 3. Percepción global de la situación personal y de la situación del país en tres tiempos: el pasado, el presente y el futuro inmediato.

Esto se pregunta con respecto a problemas específicos y con respecto a la imagen de México. Se pregunta sobre los logros que hemos alcanzado como nación, el país al que se aspira como modelo, los países elegidos después del propio para vivir, trabajar, como amigos y enemigos, en relaciones exteriores y las opiniones sobre las relaciones México-Estados Unidos.

## 4. Actitudes hacia el sistema político mexicano.

Por ejemplo, cómo se evalúan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinados cargos públicos.

## 5. Participación política.

Se cuestiona sobre todo el grado de interés en aspectos políticos, la participación en asociaciones y en política, la opinión sobre la necesidad de organizarse políticamente, los grados y formas de participación, las razones para participar y no participar, la tendencia política en cuanto a auto imagen. Es decir, su propia clasificación en la “derecha”, el “centro” y la “izquierda”, así como la preferencia por algún partido político.

## 6. Participación electoral.

Los principales temas al respecto son: importancia del voto, necesidad de estar empadronados, formas y grados de participación en las

18 Entendida como el “acrecentamiento y salvaguarda de las expresiones y manifestaciones culturales universales y el reconocimiento y estímulo de las expresiones pluriculturales étnicas y regionales del país”, Carlos Maya y María Inés Silva, 1988.

elecciones, partido por el que se vota y razones para votar, así como para no votar.

#### 7. Autoridad y autoritarismo.

En este rubro pueden ubicarse las preguntas sobre liderazgo (especialmente en tiempos de crisis), la evaluación del Presidente de la República y de sus antecesores, las cualidades que debe tener el Presidente, la imagen de los políticos, la imagen de los mexicanos en política, la imagen del gobierno, la confianza en los gobernantes y las funciones principales del gobierno.

#### 8. Reconocimiento y aprecio por las instituciones nacionales.

A partir de respuestas a cuestionarios y escalas de actitud, se determinan las instituciones nacionales más apreciadas, el grado de confianza en determinados roles y figuras públicas, así como las figuras de respeto, las instituciones y personajes menos apreciados.

#### 9. Jerarquización de valores; principalmente democracia, unión nacional, libertad e igualdad, valores de convivencia y de logro.

Se hace referencia a la democratización en cuanto a la influencia real de los partidos políticos en las decisiones de gobierno, la posibilidad de otros partidos de llegar al poder, los logros de las elecciones, las posibilidades de avance hacia un gobierno más democrático, los medios para lograrlo y las formas para mejorar la sociedad (desde querer que todo se conserve igual, hasta los cambios radicales).

#### 10. Soberanía y proyecto económico.

Se busca saber, por ejemplo, la opinión de los encuestados en torno a la participación de empresas extranjeras en la economía y la exportación de capitales por parte de los mexicanos. También, en cuanto al gobierno y la inflación, el gobierno y su participación en la economía, la venta de empresas del gobierno, los factores más importantes para el desarrollo del país, los nuevos programas de desarrollo que deben

llevarse a cabo, la descentralización y la prioridad de lo nacional con respecto a lo regional y lo local.

## **VI. Contenido de México: valores nacionales**

El libro consta de nueve capítulos y del apartado de bibliografía y entrevistas.

La visión panorámica descrita constituye el primer capítulo. En el segundo, acerca de los valores nacionalistas en los niños, se presentan tres importantes investigaciones sobre cómo perciben los niños de México -en distintos momentos- los valores nacionalistas y la figura del Presidente de la República. La primera es el trabajo pionero de Rafael Segovia (1972 y 1975) sobre nacionalismo e imagen del mundo exterior en los niños mexicanos, la segunda es la de Carlos Maya y María Inés Silva (1988) sobre el nacionalismo en los estudiantes de educación básica y, la última, de C. Flores García, E. Vargas Medina y G. Olguín Ramírez (1990), trabaja procesos de cognición política y el uso de categorías sociales en niños, revisando la imagen del Presidente de la República.

En el tercer capítulo -sobre los estudios culturales y transculturales desde el punto de vista de la psicología social-, se presentan algunas de las investigaciones coordinadas por el Dr. Rogelio Díaz Guerrero, profesor emérito y decano de la Facultad de Psicología de la UNAM, realizadas con diversos equipos de trabajo. Entre las cuatro seleccionadas, se prioriza la de un sistema para analizar la opinión pública acerca de la coyuntura nacional, que se vincula fuertemente con los estudios sociológicos y con los aspectos de cultura política.

Desde 1983, Raúl Béjar Navarro y Héctor Manuel Cappello iniciaron en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM un amplio programa de investigación sobre la identidad y el carácter nacionales en México. En el cuarto capítulo se presenta una síntesis de este trabajo de larga trayectoria y una investigación vinculada con aquella, del Dr. Luis Lara Tapia (1989), sobre los valores en las clases medias de la Ciudad de México.

La cultura política mexicana -reflexiones desde la antropología- constituye el siguiente capítulo. En él se presentan dos investigaciones significativas en el campo de la antropología, que se relacionan con la cultura política mexicana y los valores que ésta representa. La primera es del Dr. Guillermo de la Peña (1993), investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (sede en Guadalajara), que busca resaltar los valores, actitudes y concepciones del mundo subyacentes a la cultura, en un estudio en la ciudad de Guadalajara, México. La segunda es del equipo conformado por Larissa Lomnitz, Claudio Lomnitz Adler e Ilya Adler (1990) en una interesante y original investigación antropológica, en la cual interpretan la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional en 1988.

En el sexto capítulo se reseña una de las investigaciones de referente empírico más completas y de mayor trayectoria (cubren un periodo de más de quince años): las encuestas coordinadas por el Dr. Enrique Alduncin Abitia para el Banco Nacional de México. Son tres estudios. El primero: *Los Valores de los Mexicanos. Entre la Tradición y la Modernidad* (1989) informa acerca de una encuesta realizada a 3,500 sujetos en 1981, el segundo: *Los Valores de los Mexicanos. México en tiempos de cambio* (1991) reporta la encuesta aplicada en 1987 a 3,750 personas. El libro publicado en 1993, *Los Valores de los Mexicanos. En busca de una esencia*, amplía la información obtenida en la segunda encuesta.

En el séptimo capítulo se presenta el enorme trabajo de Ulises Beltrán, Fernando Castaños, Julia Isabel Flores, Yolanda Meyenberg y Blanca Helena del Pozo (1996) publicado en el libro *Los Mexicanos de los Noventa*, en donde se presentan el proceso y los resultados de una encuesta nacional de valores, que se aplicó a 3,416 personas en junio de 1994. El marco teórico-metodológico se centra en el cambio de valores, desde la tradición a la modernidad.

En el octavo capítulo se presentan brevemente los resultados de la *Encuesta Mundial de Valores*, aplicada en México en tres ocasiones: 1981-1982, 1990-1991 y 1997. Se presentan cuatro apartados. En el primero se describen algunos de los resultados de la *Encuesta Mundial de Valores en México 1981-1982*, que se dieron a conocer a través del

libro *¿Cómo somos los mexicanos?*, coordinado por Alberto Hernández Medina y Luis Narro Rodríguez (1987). En el segundo se refiere un interesante trabajo de Ronald Inglehart (1994), que explica el marco teórico que dio lugar a este enorme esfuerzo de investigación mundial, y en donde se realiza un análisis de la *Encuesta Mundial de Valores 1990-1991*, que se aplicó en 40 países. El tercer aspecto se refiere a los resultados comparativos de las dos primeras encuestas en México (1981-1982 y 1990-1991) sintetizados por Miguel Basáñez y Alejandro Moreno (1994), y el cuarto refiere los primeros datos que han sido publicados acerca de la tercera encuesta aplicada en todo el mundo y en México por Rafael Giménez y Alejandro Moreno (1997).

El último capítulo esboza conclusiones generales.

#### Fuentes consultadas

ADLER LOMNITZ, L.; LOMNITZ A., C. y ADLER, I. "El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en 1988", *Nueva Antropología*, Vol. XI, N° 38, México, 1990, pp. 45-82.

ALBO MÁRQUEZ, A. y JUÁREZ, L. "Los valores de los mexicanos", ponencia magistral en la *III Reunión Regional sobre Cultura Política y Democracia, Programa Cultura Política y Democracia*, Dirección General de Desarrollo Político-Secretaría de Gobernación y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Tam., 1992 (versión revisada en 1993).

ALBO MÁRQUEZ, A. "Valores de los mexicanos", *BANAMEX.*, Estudios Sociales, 1993, 2S pp.

\_\_\_\_ "Los valores de los mexicanos", ponencia magistral, *Mesa Redonda sobre los Valores de los Mexicanos*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 28 marzo 1996.

ALDUNCIN ABITIA, E. *Los valores de los mexicanos. México entre la tradición y la modernidad*, México, Fomento Cultural BANAMEX, A.C., 1989, 270 pp.

\_\_\_\_ Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio, Tomo II, México, Fomento Cultural BANAMEX, A.C., 1991, 232 pp.

\_\_\_\_ Los valores de los mexicanos. En busca de una esencia, Tomo III, México, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, 1993, 184 pp.

\_\_\_\_ "Los valores de los mexicanos, Tomo III", *Los valores de los mexicanos. Presentación del tercer tomo*, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL, División de estudios económicos y sociales, México, 1994, pp. 5-12.

ALMEIDA, E.; DÍAZ-GUERRERO, R. y SÁNCHEZ, M. E. *Un sistema para analizar la opinión pública acerca de la coyuntura nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias del Comportamiento y de la Actitud Pública, A.C., 1980, 157 pp.

ARIZPE, L. y DE GORTARI, L. (comp.). *Repensar la nación: fronteras, etnias y soberanía*, Secretaría de Educación Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata 174, 1990, 201 pp.

BASAÑEZ, M. "Los valores también cambian", *Debate sobre el Tratado de Libre Comercio: valores y culturas entrelazadas, Este país. Tendencias y opiniones*, N° 28, julio 1993, pp. 7-29.

BASAÑEZ, M. Y MORENO, A. "México en la Encuesta Mundial de Valores 1981-1990", en *J. Díez Nicolás y R. Inglehart, Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*, Madrid, España, Los libros de Fundesco, Col. Impactos, 1994, pp. 499-528.

BÉJAR, R. Y CAPPELLO, H.M. "Tercera sesión. La identidad y el carácter nacional en México. Avances de un proyecto de investigación", en *Rosales Ayala, H.S. (coord.), Primer Seminario sobre Identidad y Carácter Nacional*,

México, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1989, 141 pp.

\_\_\_\_\_. *Bases teóricas y metodológicas en el estudio de la identidad y el carácter nacionales*, México, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1990, 170 pp.

\_\_\_\_\_. “La investigación sobre la identidad y carácter nacionales”, ponencia magistral en la *II Reunión Regional sobre Cultura Política y Democracia, Programa Cultura Política y Democracia*, Dirección General de Desarrollo Político-Secretaría de Gobernación y Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1992, versión revisada en 1993.

BELTRÁN, U.; CASTAÑOS, F.; FLORES, J. I.; MEYENBERG, Y. y DEL POZO, B.H. *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1996, 207 pp.

BREUILLY, J. *Nacionalismo y Estado*, Barcelona, Ed. Pomares-Corredor, S.A., 1990, 444 pp.

CAPPELLO, H.M. *Percepción de las instituciones, cultura política e identidad y carácter nacionales*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, 1993, 21 pp. y gráficas.

\_\_\_\_\_. “La conciencia nacional a lo largo de la frontera norte de México”, en: *SOCIOTAM, Revista Internacional de Ciencias Sociales, Centro Multidisciplinario de Investigaciones Regionales*, Universidad Autónoma de Tamaulipas y UNAM, Vol. VI, Núm. 1, enero-julio 1996, Ciudad Victoria, Tamaulipas, pp. 9-26.

CASTREJÓN DÍEZ, J. *Las bases filosóficas de la planeación*, H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Comisión de Ciencia y Tecnología, 1991, 17 pp.

DE BLAS GUERRERO, A. *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1994, 178 pp.

DE LA PEÑA, G. “La cultura mexicana: reflexiones desde la antropología”, ponencia magistral en la *V Reunión Regional sobre Cultura Política y Democracia*, Dirección General de Desarrollo Político-Secretaría de Gobernación y Universidad Autónoma de Yucatán, 30 octubre 1992, versión revisada en 1993, 22 pp.

DEL VALLE CERVANTES, J. “Primera sesión. El orden cívico-político en el estudio de la identidad y el carácter nacional (sobre un estudio en la frontera norte)”, en *Rosales Ayala, H.S. (coord.), Primer Seminario sobre Identidad y Carácter Nacional*, México, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1989, pp. 11-40.

DÍAZ-GUERRERO, R. *Estudios de psicología del mexicano*, Ed. Trillas, 3a ed. y 3a reimpresión, 1975, 205 pp.

\_\_\_\_\_. “Los valores nacionales y la metodología cualitativa”, ponencia magistral en la *I Reunión Regional sobre Cultura Política y Democracia, Programa Cultura Política y Democracia*, Dirección General de Desarrollo Político/Secretaría de Gobernación/Universidad de Guadalajara, Chapala, Jal., 21 febrero 1992, versión revisada en 1993.

\_\_\_\_\_. “La psicología de los mexicanos”, ponencia magistral en la *Mesa Redonda sobre los Valores de los Mexicanos*, cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 28 marzo 1996.

\_\_\_\_\_. “Un eslabón perdido en la investigación sobre los valores”, conferencia magistral en el *Seminario permanente de la Maestría en Metodología de las Ciencias*, Proyecto de Estudios Sociales, Tecnológicos y Científicos (PESTYC), Instituto Politécnico Nacional, 18 noviembre 1996.

DÍAZ-GUERRERO, R.; MORENO CEDILLOS, A. y DÍAZ-LOVING, Rolando. “Un eslabón perdido en la investigación sobre valores y su persistencia”, *Revista de Psicología Social y Personalidad*, Vol. XI, N° 1, 1995, pp. 1-10.

ENZENBERGER, H.M. “Todos somos la guerra civil”, *Nexos*, N° 189, septiembre 1993.

Escuela Normal Superior del Estado de México y Sociedad Internacional Pro-Valores Humanos “E. Fromm-S. Zubirán”, *Memorias del Primer Simposio Valores y Educación. El nacionalismo ante los grandes cambios: retos y perspectivas*, 1990, 406 pp.

FLORES GARCÍA; VARGAS MEDINA Y OLGUÍN RAMÍREZ. “Sobre el proceso de percepción social del presidente: un estudio acerca del uso de categorías sociales en niños”, *Fundamentos y Crónicas de la Psicología Social Mexicana. Revista de la Sociedad Mexicana de Psicología Social*, Año 3, Vol. IV, N° 4 y 5, 1990, pp. 7-17.

FRONDIZI, R. *¿Qué son los valores? Introducción a la Axiología*, México, Fondo de Cultura Económica, 9a reimpresión 1990, 234 pp.

GARZA, J.G.; FRECH, S. y CASTRO, K. “La enseñanza de los valores en las universidades de México y el mundo”, *Foro Internacional Educación y Valores*. Ponencias, México, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, AC. y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 25-27 mayo 1994, pp. 130-132.

GELINER, E. *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, 189 p.

GIMÉNEZ R. y MORENO, A. “Predomina el centro”, periódico *Reforma*, martes 22 abril 1997, p. 6.

GIROUX, H. “Educación posmoderna y generación juvenil”, *Nueva Sociedad*, N° 146, noviembre-diciembre 1996, Caracas, Venezuela, Ed. Texto, pp. 148-167.

GUEVARA BAUTISTA, J. "La cultura nacional", *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, SEP y CONACYT, 1994, pp. 613-629.

Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. *Estudios Económicos y Sociales. México en la década de los 90*, Cap. 1. "Valores", 1993, pp. 17-39.

HERNÁNDEZ MEDINA, A. y NARRO RODRÍGUEZ L. (coord.), *¿Cómo somos los mexicanos?*, México, Centro de Estudios Educativos, AC. y Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), 1987, 95 pp.

HIRSCHADLER, A. "Educación y sociedad. Valores de los mexicanos", *Excelsior, Sección Metropolitana*, miércoles 24 julio 1991, pp. 1 y 10 y jueves 25 julio 1991, pp. 1 y 10.

\_\_\_\_ "Educación y sociedad. Enseñanza de los valores nacionales", *Excelsior, Sección Metropolitana*, lunes 21 octubre 1991, pp. 1 y 13 y martes 22 octubre 1991, pp. 1 y 10.

\_\_\_\_ "Incorporar las normas mundiales al quehacer mundial", *Excelsior, Sección Ideas*, martes 22 octubre 1991, p. 1.

\_\_\_\_. "Educación y sociedad. Opinión pública acerca de la actual coyuntura nacional", *Excelsior, Sección Metropolitana*, miércoles 12 febrero 1992, pp. 1 y 10 y viernes 14 febrero 1992, pp. 1 y 11.

\_\_\_\_ "Educación y sociedad. Cultura política y valores nacionales", *Excelsior, Sección Metropolitana*, lunes 23 marzo 1992, pp. 1 y 15.

\_\_\_\_ "Valores nacionales", *El Financiero*, miércoles 25 marzo 1992, p. 38.

\_\_\_\_ "Valores de los mexicanos", *Excelsior, Sección Metropolitana*, viernes 16 octubre 1992, p. 14 y sábado 17 octubre 1992, p. 16.

\_\_\_\_ "Lecturas sobre el nacionalismo", *Excelsior, Sección Metropolitana*, lunes 26 octubre 1992, p. 16.

\_\_\_\_ *México: valores nacionales. Visión panorámica sobre las investigaciones de valores nacionales*, México, Ed. Gernika, 1ª ed., 1998, 2ª ed., 1999, 218 pp.

HUNTINGTON, P.S. "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, Verano, 1993, pp. 22-49.

INGLEHART, R. "Modernización y posmodernización. La transformación de la relación entre desarrollo económico y cambio cultural y político", *Folios de este país. Tendencias y opiniones, Este País*, N° 38, VIII, mayo 1994, 23 pp.

INGLEHART, R.; BASÁNEZ, M. y NEVITTE, N. *Convergencia en Norteamérica. Comercio, política y cultura*, México, Siglo Veintiuno Ed. y Este País, 1ª ed., 1994, 223 p.

LARA TAPIA, L. "Quinta Sesión. Modificaciones socioculturales en las clases medias de la Ciudad de México: un estudio en relación al cambio social", en *Rosales Ayala, R.S. (coord.)*, op. cit., 1989, pp. 109-126.

MABIRE, B. *The textbooks issued by the Echeverría administration*, El Colegio de México, 1992, 81 p.

MAYA, C. y SILV A, M.I. *El nacionalismo en los estudiantes de educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública y Universidad Pedagógica Nacional, Col. Documentos de Investigación Educativa, N° 2, 1988, 297 pp.

MORENO, A. "El espacio de los partidos mexicanos. Expertos y público de masas en la interpretación de la izquierda y la derecha", *Este País. Tendencias y Opiniones*, N° 69, diciembre 1996, pp. 14-20.

PALOMERA PIMENTEL, E; GARCÍA ALONSO, M.L.; GONZÁLEZ NEGRETE, J.; MORENO VALLE, L. y JIMÉNEZ OTTALENGO, R. *Los valores en la comunidad educativa mexicana*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., 1990.

PÉREZ MONTFORT, R. "Entre la historia patria y la búsqueda histórica de lo mexicano. Historiografía mexicana 1938-1952", *DICE, Revista del Instituto de Ciencias de la Educación*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Año 1, N° 1, enero-abril 1997, pp. 15-34.

REGUERO, B. "La reflexión de lo social a través del discurso axiológico", ponencia para el *Seminario Enseñanza de los Derechos Humanos*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, febrero 1996, 10 pp.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Dirección General de Desarrollo Político. *Encuesta Nacional de Cultura Política, Programa Cultura Política y Democracia, 1991-1994*.

SEGOVIA, R. "Nacionalismo e imagen del mundo exterior en los niños mexicanos", *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XIII, N° 2 (50), octubre-diciembre 1972, pp. 272-291.

\_\_\_\_ *La politización del niño mexicano*, El Colegio de México, 1975, 164 pp.

TIVEY, L. *El Estado-Nación, Barcelona*, Ed. Península-Homo Sociologicus, 1987, 259 pp.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, Facultad de Derecho. Sistema interuniversitario de monitoreo científico de la cultura política, Informe Nacional, Programa de Cultura Política y Democracia, "Los comportamientos y procesos que vive el país en sus diferentes escenarios institucionales", Toluca, Estado de México, julio 1994.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, Unidad Iztapalapa. *Tesina de la encuesta sobre cultura política, zona metropolitana de la Ciudad de México*, Carrera de Administración, octubre 1995.

VÁZQUEZ, J. *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1975, 331 pp.

WEISS, E. *Valores nacionales en los libros de texto de la escuela primaria. México 1930-1976*, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional, 1991, 37 pp.

WUEST, T.; JIMÉNEZ, M.; QUESNEL y VÁZQUEZ. "Educación y Valores. La investigación educativa en los ochenta, perspectiva para los noventa. Estados de conocimiento", 2° *Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Cuaderno 23, 1993, 56 pp.

WILLIAMS M., R. y ALBERT M., E. "Valores" y "Sistemas de Valores", en Sills L. David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones, Vol. 10, 1977, pp. 607-614.



# ACTIVIDADES DEL CESNAV

## Día 2-Presentación de libro

En las instalaciones de esta casa de estudios, se llevó a cabo la presentación del libro: “El Fénix de oriente: Rusia como potencia global del Siglo XXI”, de la autoría de la Doctora Ana Teresa Gutiérrez del Cid, quien contó con la presencia de los alumnos colegiados de la Maestría en Seguridad Nacional.



## Día 4-Conferencia magistral

En esta ocasión, la conferencia magistral “Fuero de guerra”, corrió a cargo del penalista Juan Velásquez, quien se dirigió a los alumnos de la Maestría en Seguridad Nacional, en el aula magna de estas instalaciones.



## Día 12-Mesa redonda

“Balance y perspectiva de los Colegios de Guerra de Alto nivel en México”, fue el título de la mesa redonda llevada a cabo por los representantes del CESNAV, de la Escuela Superior de Guerra y del Colegio de Defensa, Contralmirante C.G. DEM. Horacio Espino Ángeles, General de Brigada DEM. Carlos Eduardo Jiménez Macotella y el General de Brigada DEM. Roberto García Vergara, respectivamente.



## Día 17-Mesa redonda

“Análisis histórico de las fuerzas castrenses y la importancia de los Colegios de Guerra”, fue la mesa redonda llevada a cabo en el marco de los festejos del XL aniversario del CESNAV, en la cual participaron como ponentes los Doctores Guillermo Garduño Valero y Federico Lazarín Miranda, así como la Tte. Nav. SDN. Prof. Leticia Rivera Cabrieles. Se contó con la presencia de los alumnos de Mando Naval y Especialidades.



## Días 18- Presentación de libro

El libro “Derecho Internacional Público, temas selectos para Oficiales de la Armada de México”, de la autoría de personal naval y civil, fue presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, plantel Norte, en donde se contó con la presencia de personal directivo, catedráticos y alumnos.



## Día 24- Mesa redonda

Los ponentes: Cap. Corb. SSN. MC. MSP. Asunción Cervantes Salgado, Tte. Nav. SSN. QFB. María Antonieta Valdés Mandaluni, Maestro Benjamín Ruiz Loyola, Embajador Walter Astie Burgos y Dra. María Cristina Rosas, participaron en la mesa redonda denominada “Seguridad sanitaria”, en el auditorio del Hospital General Naval de Alta Especialidad.



## Días 25 y 26-Seminario

Durante estas dos fechas tuvo lugar el seminario “Reconsiderando la seguridad en América del Norte”, en las instalaciones del Instituto Tecnológico Autónomo de México-Río Hondo y en el CESNAV, respectivamente. Se contó con la participación de destacados representantes de la University of Alberta, Colegio de la Frontera Norte, Royal Military Collage, Instituto Tecnológico Autónomo de México, University of Texas en el Paso, Secretaría de Comunicaciones Transportes, Instituto para la Seguridad y la Democracia, UNAM, Carleton University, National Defense University, Delhousie University, Universidad de Guadalajara y el Embajador de Canadá en México.



## Día 25-Presentación de libro

El libro “La evolución del Derecho Humanitario y el Derecho de los Refugiados. Una Aproximación de las Operaciones Humanitarias”, es la obra creada en una labor conjunta entre el Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (CESIM) y el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), al plasmar el papel que jurídicamente les corresponde desempeñar tanto al Ejército de Chile como a la Armada de México, en el ámbito de las operaciones humanitarias, cada uno en su jurisdicción.



## Día 19-Intercambio académico

Durante la semana del 19 al 23 de abril, tuvo lugar el XIX Intercambio académico con el Colegio de la Defensa Nacional, cuyo objetivo fue la elaboración de un programa integral en donde plasmaron sus conocimientos y experiencias en torno a la resolución de problemáticas inherentes a la Seguridad Nacional de México. Los resultados del seminario fueron sometidos a consideración del pleno del CESNAV y de la delegación del Colegio de la Defensa Nacional.



## Día 06-Conferencia

Los Doctores Edmundo Elías Musi y Luciano Silva Ramírez, de la Facultad de Derecho de la UNAM, fueron invitados al CESNAV para pronunciar la conferencia “La suspensión de amparo”.



## Día 06-Visita

Se recibió la visita laboral del Dr. Jorge Morán Terrones, Presidente del Consejo Iberoamericano en Honor a la Calidad Educativa, quien se hizo acompañar por algunos integrantes del citado consejo: Doctor Jorge Eduardo Pascual López y Licenciados Antonio Saury y Milena Ponce Estrada de Morán. Tal visita ocurrió con motivo de la designación del CESNAV para recibir el premio a la excelencia académica, por parte del órgano mencionado.



## Día - 10 Festejo del Día de las Madres

Hoy se ofreció el desayuno conmemorativo del día de las madres, en el cual se puso de manifiesto el interés por parte del Mando por fortalecer la equidad de género dentro de la institución y de esta manera contribuir al desarrollo profesional de la mujer perteneciente a las Fuerzas Armadas, en un ambiente armónico.



## Día 13-Conferencia

Personal de la Secretaría de Marina-Armada de México impartió la conferencia “Las Fuerzas Armadas Mexicanas y su situación actual”, a una delegación proveniente del Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos y a los alumnos de la Maestría en Administración Naval.



## Día - 19 Celebración del personal docente, en el Cesnav

Con motivo del Día del Maestro, el personal directivo de esta casa de estudios celebró a los catedráticos de la planta académica, en reconocimiento a su loable labor dentro de la institución, ya que con sus conocimientos nutren a la razón de ser del Centro: los alumnos colegiados.



## Día 27-Visita

El CESNAV recibió la visita de los alumnos pertenecientes al “Curso Superior de Guerra” del Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala (COSEDENE), con la finalidad de fortalecer los vínculos académicos e intercambiar experiencias que generen la retroalimentación que impacte directamente en la constante evolución de los modelos educativos de ambas instituciones educativas.



## Día 1°-Visita

Con la intención de estrechar los vínculos institucionales e intercambiar experiencias educativas que impacten en la retroalimentación de los modelos educativos, el Centro de Estudios Superiores Navales recibió en sus instalaciones, la visita del Colegio Conjunto de Defensa Francesa.

