



Seguridad Nacional del Estado mexicano: Ejes Problemáticos y Factores

National Security of the Mexican State: Problematic Axes and Factors

Edgar Ortiz Arellano*

Recibido: 20 de enero de 2021

Aceptado: 29 de abril de 2021

Resumen

Este artículo sostiene el supuesto de que existen cuatro ejes que han determinado tanto la concepción como las tareas de seguridad nacional y a su vez, han generado los posibles retos presentes y futuros del Estado mexicano, los cuales implican mayores y mejores capacidades institucionales, profesionalización y adecuaciones al marco normativo, para enfrentar las tendencias deterministas de estos factores los cuales son: desarrollo histórico-político del país, las condiciones geopolíticas; desarrollo económico y el marco jurídico, estos rubros se encuentran condicionados por la contradicción equilibrio-desequilibrio entre la producción de riqueza y el gasto-costos de la seguridad, por lo que el objetivo de la investigación fue el analizar los factores que determinaron la seguridad nacional del Estado mexicano y sus implicaciones.

Palabras clave

Desarrollo; fuerzas armadas; geopolítica; políticas públicas; seguridad nacional

Abstract

This article argues that there are four axes that have determined both the conception and the tasks of national security and, in turn, have generated the possible present and future challenges of the Mexican State, which imply greater and better institutional capacities, professionalization and adjustments to the regulatory framework. , to face the deterministic tendencies of these factors which are: historical-political development of the country, geopolitical conditions; economic development and the legal framework, these items are conditioned by the equilibrium-

* Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo; Maestro en Administración de Negocios Internacionales y Maestro en Arte Moderno y Contemporáneo; y Licenciado en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como profesor en el Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

imbalance contradiction between the production of wealth and the expenditure-cost of security, so the objective of the research was to analyze the factors that determined national security of the Mexican State and its implications.

Key Words

Development; armed forces; geopolitics; public politics; national security

1. Introducción

En el año 2005 entró en vigor la *Ley de Seguridad Nacional* y desde entonces ha tenido una serie de reformas siendo la última la publicada el 18 de diciembre de 202 en materia de regulación de las actividades de los agentes extranjeros en territorio nacional y de los órganos auxiliares del Consejo Nacional de Seguridad, como una necesidad ante una serie de factores y elementos que venían afectando de manera estructural la estabilidad del país como el creciente poderío del crimen organizado nacional y transnacional; escenarios internacionales complejos y existencia de guerras periféricas (como el caso de Irak); el aumento de la violencia en el país, los procesos de transición democrática así como la alternancia en el poder ejecutivo; entre otros, por lo que los temas de seguridad nacional y el uso de la inteligencia requerían de una mayor transparencia, institucionalización y objetivos claros si es que en realidad se pugnaba por contar con instrumentos que ayudaran a la protección de la nación mexicana y del Estado, entendido este como el conjunto básico de gobierno, territorio y población de igual manera tomando como base *La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados* firmada en Montevideo en 1933 se añadiría la característica de la “capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados” (Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f.: 4).

Carl Von Clausewitz en su libro *De la Guerra* (2014), además de considerar a la guerra como la continuación de la política, señaló que la información es lo que se sabe del adversario, pero además que la mayoría de la información es contradictoria, falsa o con incertidumbre, esto implica que la toma de decisiones para realizar acciones en favor del Estado y en contra de los agentes hostiles requiere de mecanismos y objetivos precisos que garanticen la viabilidad de la nación, por lo que el conocimiento profundo de los factores que intervienen sobre la seguridad nacional e inteligencia es necesario para proteger el desarrollo del país de las amenazas externas como internas.

Para Shermann Kent (1966) la prosperidad y supervivencia del Estado, se da en función de la observación e intervención sobre los adversarios y en este caso la nación mexicana cuenta con una serie de factores, amenazas, variables y condiciones que determinan por un lado las acciones sobre las cuales se ha construido la seguridad nacional y por otra parte generan las

posibles amenazas que se le han presentado y presentan a México desde su nacimiento como país independiente.

En la actualidad el Estado mexicano para ejecutar sus políticas en materia de seguridad nacional e inteligencia cuenta con las Fuerzas Armadas integradas por la Secretaría de Marina-Armada de México y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que tiene bajo su mando al Ejército y Fuerza Aérea; por la parte civil tiene la recién formada Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual tiene bajo su mando al Centro Nacional de Inteligencia (órgano civil de inteligencia antes conocido como Centro de Investigación y Seguridad Nacional), quienes en el orden federal tienen la responsabilidad de la defensa y seguridad de la nación, pero para lograr este fin estratégico es necesario que se comprenda que sus capacidades están delimitadas por las circunstancias imperantes en diversos ámbitos. Aquí es relevante señalar que la seguridad nacional en el caso mexicano es una responsabilidad exclusiva del ejecutivo federal, mientras que la seguridad pública es una actividad que se comparte con instancias estatales y municipales como lo marca la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) en su artículo 21 párrafo 9.

El presente artículo sostiene el supuesto de que hay cuatro ejes que han determinado tanto la concepción como las tareas de seguridad nacional y a su vez, han generado los posibles retos presentes y futuros del Estado mexicano, los cuales implican mayores y mejores capacidades institucionales, profesionalización y adecuaciones al marco normativo, para enfrentar las tendencias deterministas de estos factores que son: 1) el desarrollo histórico-político del país, 2) las condiciones geopolíticas; 3) desarrollo económico y 4) el marco jurídico, estos rubros se encuentran condicionados por la contradicción equilibrio-desequilibrio entre la producción de riqueza y el gasto-costos de la seguridad, por lo que el objetivo de este artículo es analizar estos factores pueden ser determinantes en la seguridad nacional del Estado mexicano, así como las problemáticas que generan.

Para cumplir con el objetivo del artículo se recurrió tanto a técnicas de investigación documental y de la literatura existente, así como al tratamiento de los datos disponibles en materia presupuestal y del costo de la violencia del país (sólo en el rubro correspondiente a la seguridad nacional), por otra parte, se realizó el análisis de los factores y se le sometió a escrutinio con la herramienta cualitativa de matriz de impactos cruzados de análisis estructural (Godet, 2000).

El documento en su primer apartado analizó los conceptos de seguridad nacional e inteligencia y sus tendencias, posteriormente en un segundo bloque se abordaron los cuatro factores que *supra* ya se han señalado y se ponen en relieve sus rasgos más importantes; en el tercer apartado se hizo el análisis presupuestal, así como el de la matriz de impactos cruzados; en el cuarto apartado se realizaron las conclusiones y las recomendaciones.

2. Seguridad

La seguridad nacional como concepto siempre ha tenido dificultades, por tener un vínculo estrecho con lo político y con la función principal y originaria del Estado de proveer protección a la vida humana y a la propiedad privada. Max Weber en esta lógica señaló: “[...] que el Estado Moderno, es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación [...]” (2002: 92). La seguridad interior y exterior es la esencia de ser del Estado mismo (no es de extrañar que los asuntos de seguridad nacional sean exclusivos históricamente de la élite política). Thomas Hobbes al justificar la existencia y creación del Estado como institución ordenadora de la sociedad indicó que es la seguridad y la paz los ejes de este poder soberano:

Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común (Hobbes, 2005: 141).

Para Hobbes, el ideal de paz y desarrollo está en un Estado que tiene concentración de poder en una sola persona, propuesta que para los países democráticos es inadmisibles, pero lo relevante para este trabajo, es como se fija el papel del aparato estatal en cuanto a los temas de seguridad y defensa. En este sentido, la seguridad nacional tiene una aproximación conceptual que sintetiza las acciones para proteger a una nación de amenazas externas que impidan que logre sus objetivos:

Los conceptos modernos de seguridad nacional surgieron en el siglo XVII durante la Guerra de los Treinta Años en Europa y la Guerra Civil en Inglaterra. En 1648, la Paz de Westfalia estableció la idea de que el estado-nación tenía el control soberano no solo de los asuntos domésticos como la religión, sino también de la seguridad externa (Holmes, 2015:17).

Se puede argumentar que la seguridad entendida como la capacidad que tiene el Estado para defender, proteger y salvaguardar la vida humana, la propiedad y los intereses colectivos de la sociedad, así como de los recursos con lo que cuenta para su libre desarrollo, es una idea relacionada con la concepción original de la serie de teóricos del contrato social entre los que destacan Rousseau, quien escribió:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social (Rousseau, 1992: 9).

La seguridad nacional abarca una multiplicidad de temas, dependiendo del enfoque que se desee abordar y en todos los casos conlleva una serie de problemáticas conceptuales y de de-

limitación de diversos temas, por ejemplo, para Comiskey (2018) la ciberseguridad, terrorismo, infraestructura crítica, seguridad humana y ambiental se encuentran en el espectro de la seguridad nacional. Además de estos temas, para otros autores (Belavitta, 2008; Lundberg y Willis, 2015), habría que añadir los desastres naturales y aquellos provocados por la acción humana, es decir accidentes que afecten a todo un país, ciudades o regiones específicas, también la seguridad económica debe ser tomada en cuenta en un lugar relevante, ya que para Karimi (2016) abarca desde la capacidad económica que tiene un país para responder agresiones de tipo comercial, especulativo-financiero y de divisas como también la capacidad de una nación para tener una economía fuerte que se traduzca en poder nacional. Obviamente la seguridad nacional también tiene que ver con la defensa del país en contra de naciones hostiles, organizaciones no estatales beligerantes y grandes grupos criminales que a través de su acción debilitan y socavan las instituciones de Estado.

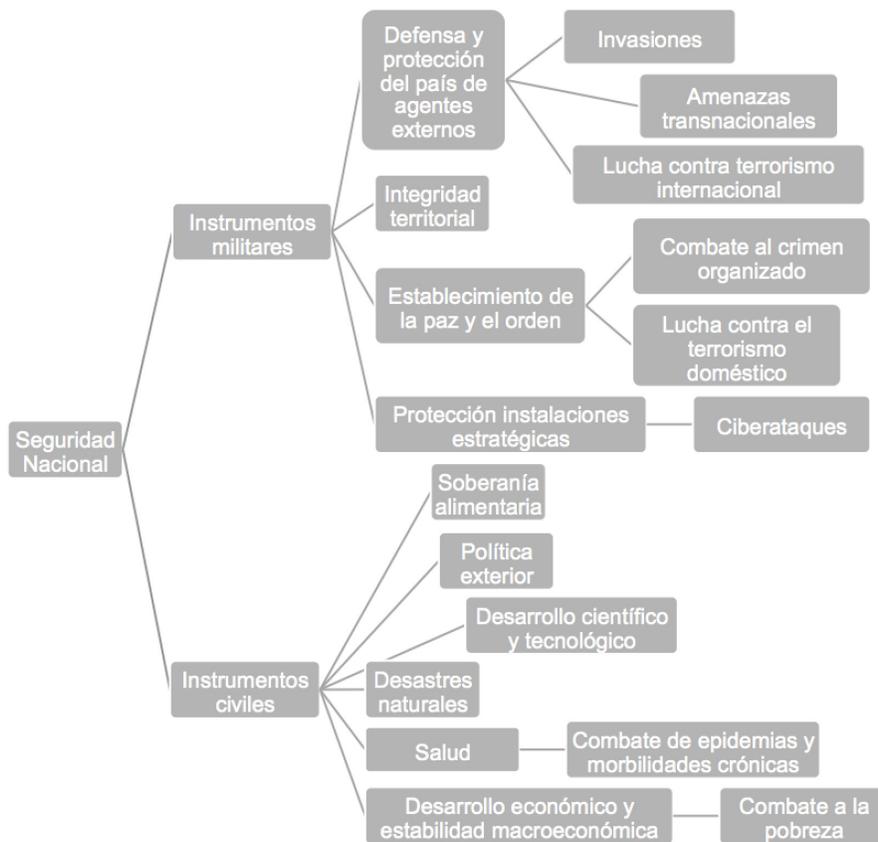
Otro campo de acción para la seguridad nacional tiene que ver con el prever los escenarios y las nuevas amenazas que se presentarán en el futuro y que Belavitta (2008) las llamo meta peligros [*meta hazards*], entre las que destacan para el caso de los Estados Unidos de América (EE. UU.), y que se señalan aquí a manera de ilustrar la complejidad del tema son: “1) deuda fiscal federal creciente; 2) calentamiento global; 3) educación superior en matemáticas, ciencias e ingeniería; 4) infraestructura física en deterioro; 5) la privatización de los servicios gubernamentales; 6) dependencia de la energía extranjera; 7) envejecimiento de la población” [traducción propia] (Belavitta, 2008: 10).

Con base en los diversos temas que aborda la seguridad nacional se puede decir que para garantizarla, el Estado-Nación tiene o debería de contar con dos vertientes, la primera son las herramientas de índole militar (véase figura 1) y el segundo eje de la seguridad nacional es el de los instrumentos civiles, esto debido a que el enfoque militar es insuficiente para mantener a salvo a una nación y los tópicos que no pueden resolverse a través de los medios castrenses son múltiples, así que el poder nacional de cualquier país necesita de condiciones económicas, sociales y del balance del gasto en seguridad y asuntos militares con la acumulación de riqueza. También esto implica un desarrollo tecnológico importante, es decir, el Estado debe estar atento de todos aquellos asuntos, circunstancias o fenómenos que son susceptibles de provocar dependencia de otros países o debilidad institucional del aparato estatal que ponga en riesgos los objetivos estratégicos de la nación.

La seguridad nacional apuntala al poder nacional, que para Paul Kennedy es una relación bidireccional entre capacidad militar y económica, siendo esta última la más relevante porque “[...] si una proporción excesiva de los recursos del Estado se desvía de la creación de riqueza para

colocarla en objetivos militares, esto puede conducir a un debilitamiento del poder nacional a largo plazo” (1998: 10). En resumen, es una triada entre recursos con lo que cuenta un país, su desempeño económico y su capacidad militar-coercitiva. El poder nacional entonces es un sistema de condiciones que permite que una nación tenga la capacidad para: 1) enfrentarse de manera eficaz a enemigos y condiciones externas; 2) tener desarrollo económico suficiente que garantiza el bienestar de su población; 3) contar con recursos institucionales suficientes para lograr los objetivos estratégicos que como nación se ha planteado en temas de salud educación, desarrollo social; y 4) garantizar la gobernabilidad y la paz social. Pero la clave del poder nacional y en particular de la capacidad militar es el desarrollo económico, ya que este proveerá de los recursos necesarios a los aparatos de seguridad nacional para cumplir efectivamente con sus funciones. “En particular, los estados económicamente desarrollados son más capaces de generar unidades militares altamente calificadas y producir, mantener y modernizar equipos militares sofisticados” [traducción propia] (Beckley, 2010: 74).

Figura 1. Seguridad Nacional y sus instrumentos



Fuente: Elaboración propia.

También la seguridad nacional puede tener dos grandes dimensiones, una de carácter externa y otra interna (Newmann, 2002; Kahn 2013). Esta diferencia es producto de la influencia de los EE. UU., país que cuenta con una amplia agenda militar, de seguridad y de estrategia geopolítica en su política exterior y por otra parte tiene la necesidad de protegerse de amenazas al interior de sus fronteras, estas condiciones en la mayoría de los países no son así, por lo que el concepto de seguridad nacional y sus atribuciones en materia de políticas públicas puede desdibujarse, ampliando sus actividades hasta los ámbitos de la seguridad pública (como ha sucedido en el caso mexicano).

La seguridad nacional además de la coerción y de las políticas públicas que implementa, necesita de la función vital de la recopilación de información estratégica y del análisis correcto de ésta, con el fin de garantizar los cursos de acción que deberá de tomar el Estado. Las agencias de inteligencia durante la *Guerra Fría* y hasta la fecha han tenido un papel fundamental para prever los peligros internos-externos que acechan a las instituciones del Estado y a la población, además de ayudar en la prevención, coadyuvan en el ahorro de recursos y esfuerzos como consecuencia de la precisión que se debe tener en las acciones estratégicas de seguridad, pero sobre todo, para Leslau (2010), la inteligencia ayuda e influye en los directores del Estado en la toma de decisiones, sus productos y evaluaciones hechas por los oficiales de inteligencia, serán una constante en la construcción de la planificación en la seguridad nacional.

Shermann Kent en el año de 1949 publicó su libro *Strategic Intelligence for American World Policy*, en el cual propuso tanto terminología, definiciones y lo que a su parecer era el ciclo de inteligencia que hasta la fecha sigue predominando en los EE. UU. como en México, con un fuerte énfasis en el uso de las estrategias metodológicas de las ciencias sociales. Inmediatamente a su publicación también surgió la recensión a este libro por parte de otro de los teóricos de la inteligencia, Willmoore Kendall, que en su artículo *The Function of Intelligence* (1949), puso énfasis en la importancia que debe tener para el gobierno la creación de un área específica de conocimientos sumamente prácticos para el tratamiento de los asuntos estratégicos del Estado.

Como una primera aproximación se puede señalar que la inteligencia es la capacidad que tiene el Estado para recopilar información estratégica, analizarla y utilizarla en la toma de decisiones. Bajo esta consideración, la información que se puede obtener de agentes hostiles como pueden ser Estados beligerantes, crimen organizado, grupos terroristas y subversivos, es de vital importancia, ya que sobre ésta se deberán tomar decisiones, también un elemento sustantivo es la capacidad de cambio, en este sentido Alan Breakspear (2013) propone la siguiente definición: “La inteligencia es una capacidad institucional para pronosticar un cambio a

tiempo y hacer algo al respecto. La capacidad implica previsión y perspicacia, y está destinada a identificar un cambio inminente, que puede ser positivo, que representa una oportunidad, o en negativo, una amenaza” [traducción propia] (688), esta definición es relevante porque enfatiza la noción de cambio. Por otra parte, se puede poner énfasis en la idea de confrontación o antagonismo:

La seguridad es un concepto con muchas aplicaciones diferentes. Pero el tipo de seguridad, que es central en el concepto de inteligencia, es la seguridad en el sentido de protección contra un enemigo. Por lo tanto, es nuevamente la noción de una relación social antagónica la que se encuentra en el centro del concepto de inteligencia y explica que asociamos tan fácilmente la inteligencia con el “realismo”, la seguridad y el secreto [traducción propia] (Diderichsen, 2019: 415).

En la actualidad una de las actividades principales de la inteligencia es evitar *sorpresas* (Barnea, 2020), ataques o actos hostiles que no hayan sido previstos por los órganos de seguridad, esto pareciera una condición obvia pero en la realidad no lo es, se puede observar cómo especialmente en ataques terroristas (como el del 11 de septiembre), en muchas ocasiones no está considerada la probabilidad de su irrupción en la vida de un país hasta que sucede, es decir lo que Taleb (2018) llamó *cisnes negros*, esto incluye las amenazas y riesgos provocados por la naturaleza o por enfermedades que ponen en peligro la viabilidad y sobrevivencia de la especie humana (como lo son Ébola, Zika y recientemente el COVID-19, entre otras) y que colocan en la discusión la implementación de dispositivos de *inteligencia para la seguridad sanitaria* (Walsh, 2020).

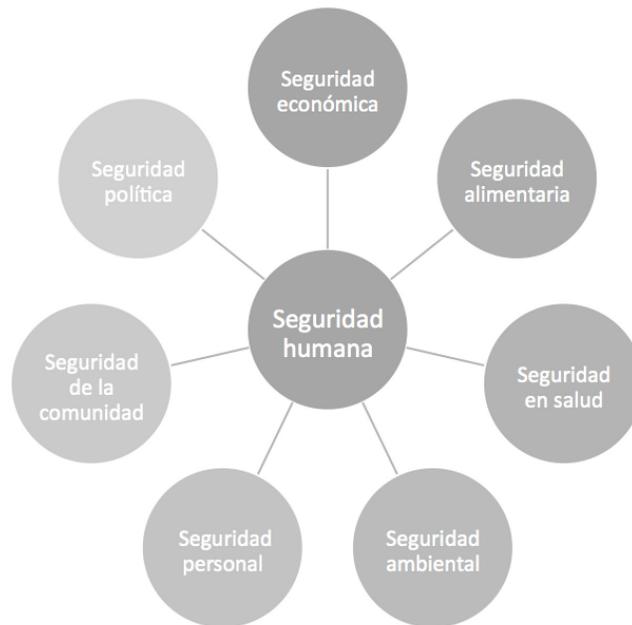
La inteligencia como instrumento de los decisores de política pública en materia de seguridad debe reducir la ignorancia que hay sobre un asunto en particular, así como la vulnerabilidad y la incertidumbre (Omand, 2020), pero también el análisis que se hace de la información debe responder a los objetivos e intereses de los hacedores y decisores de políticas, a fin de cuentas hay una agenda particular de cada gobierno, posturas y temas determinados por la normatividad, además de aprovechar el proceso continuo de investigación de campo y vigilancia que debe hacer la inteligencia (Kent, 1966; Borek, 2019). En este sentido, la inteligencia debería ser un instrumento atemporal y apolítico, en la realidad no es así: “Dado que la inteligencia sirve como una función auxiliar para apoyar la toma de decisiones políticas, su subordinación a la política es un tema central en los estudios de inteligencia” [traducción propia] (Lillbacka, 2019: 499). La inteligencia, pero sobre todo la seguridad nacional puede convertirse en una herramienta de los fines políticos y en este sentido su uso debe ser cuidadoso y observable ante la opinión pública y el control legislativo.

Tanto la seguridad nacional como la inteligencia han sido imbuidas por la corriente emprendida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ha superado la dimensión bélico-militar ampliando las acciones hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas, es decir la seguridad humana. Esta propuesta viene plasmada en el *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. del año de 1994b:

Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana (3).

Esta propuesta de seguridad humana es acorde a la necesidad de que el Estado ponga atención a temas que de manera directa e indirecta arriesgan la sobrevivencia de una nación y que, de no atenderse las condiciones de violencia, conductas antisociales y amenazas exteriores, estas en el corto tiempo prevalecerán de manera negativa sobre el correcto desempeño de una nación. Las condiciones económicas y sociales se encuentran en relación con la seguridad de un Estado, de ahí que la seguridad humana: “Emplea procesos que se basan en las fortalezas y aspiraciones de las personas mediante la creación de sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, en conjunto, brindan a las personas los componentes básicos para la supervivencia, el sustento y la dignidad” [traducción propia], (Louw y Lubbe, 2017: 17).

La seguridad humana está constituida por dos componentes: “El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria” (Organización de las Naciones Unidas, 1994b: 27). Ninguna estrategia que tenga como objetivo la paz podrá lograrse sin instituciones de seguridad fuertes apuntaladas no sólo por crecimiento económico, sino a partir de políticas que garanticen una distribución más equitativa de la riqueza y bajo condiciones que permitan el libre desarrollo del individuo. La seguridad propuesta por Naciones Unidas tiene siete ejes: 1) económica; 2) alimentaria; 3) en materia de salud; 4) ambiental; 5) personal; 6) de la comunidad, 7) política; (1994: p. 28).

Figura 2. Ámbitos de la Seguridad Humana

Fuente: ONU, (1994). Elaboración propia.

3. Factores que influyen en la Seguridad Nacional

Las acciones de seguridad nacional y de inteligencia en México son el resultado de diversas circunstancias que se agrupan en cuatro factores: 1) desarrollo histórico-político; 2) condiciones geopolíticas; 3) desarrollo económico; y 4) marco jurídico. Estas condicionantes se interrelacionan entre sí, cabe señalar que especialmente las tres primeras se sobreponen de tal manera que se llegan a confundir y pulverizar en diversas variables y factores que son a veces difíciles de discernir, por lo que a continuación se hace un sucinto análisis de cada uno de estos cuatro factores.

3.1. Desarrollo histórico-político

La seguridad nacional en México es resultado de las condiciones históricas y de la evolución de sus instituciones políticas, que se fueron lentamente conformando. El país durante buena parte del siglo XIX sufrió del caudillismo militar, la polarización política entre liberales y conservadores, así como las invasiones por parte de las potencias extranjeras, como fueron las de Francia, España, Reino Unido y EE. UU., teniendo como consecuencia la pérdida de más de la mitad del territorio nacional y también la instauración durante tres años (1864-1867) de lo que se conoce como el Segundo Imperio. Esta etapa que México vivió de inestabilidad, también

se presentó en casi toda América Latina, en este período la democracia se vio distorsionada o simplemente abandonada y los instrumentos de seguridad se usaron para perpetuar la dominación oligárquica:

Las clases dirigentes se apartaron rápidamente de los ideales democráticos que las inspiraron en los primeros momentos. El caudillismo y el militarismo prevalecieron, distorsionando o violentando las instituciones democráticas. Fraudes electorales, golpes de Estado, inestabilidad política, gobiernos dictatoriales y violaciones de las garantías individuales fueron más la regla que la excepción (Emmerich y Favela, 2007: 113).

Las fuerzas armadas y de seguridad heredadas del período colonial fueron una problemática política para México y esta situación terminaría con la lucha armada de la Revolución Mexicana y con el desmantelamiento del ejército porfirista, fuerzas rurales y demás instrumentos de coerción. En ese sentido, Calvert (1968) señaló que las estructuras sociales y económicas del porfirismo fueron aniquiladas, pero para Arnaldo Córdova fue una revolución sólo de carácter político y en lo económico-social fue reformista:

La Revolución Mexicana, en efecto tuvo como resultado la reforma de la propiedad privada, principalmente en el campo, pero no su abolición. Como revolución popular y como revolución agraria, se podría aceptar, o tuvo más que el comienzo y la forma, pero no su resultado, el movimiento armado de los campesinos fue liquidado durante la contienda (2002: 27-28).

La Revolución Mexicana transformó el Estado oligárquico del siglo XIX en un Estado social, pero sin dejar la orientación al desarrollo y fomento del capitalismo como modo predominante de producción. Las nociones de seguridad con el nuevo régimen revolucionario se fundamentaron en el nacionalismo, la mexicanidad y la integridad territorial, para construir instituciones fuertes que pudieran responder a las condiciones internas de pacificación del país y de creciente crispación bélica en el mundo. El Estado mexicano emprendió un proceso de profesionalización de las fuerzas armadas, que según Córdova (2010) se acendró aún más en el período del gobierno de Lázaro Cárdenas. El desclasamiento de las fuerzas armadas que comenzó en el período cardenista y su origen popular de la mayoría de sus integrantes hasta la fecha es uno de los rasgos característicos de la institución castrense del Estado mexicano, y lo cual sin duda ayudó a mantener altos márgenes de autonomía relativa del gobierno con respecto a las clases dominantes. El ejército mexicano, según Luis Javier Garrido (2005) durante los años que duró la Segunda Guerra Mundial, quedaría completamente disciplinado y con ello asegurada la estabilidad política del país.

El otro elemento que debe de considerarse como variable externa que incidió en el futuro de la seguridad nacional, fue el orden mundial que emergió con el fin de la Segunda Guerra Mundial y que su consecuencia inmediata fue la llamada *Guerra Fría*, que se caracterizó por

ser un sistema internacional de índole bipolar donde los EE. UU., se enfrentó al *comunismo* representado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS): “La Guerra Fría se inició formalmente el 12 de marzo de 1947, día en que el presidente norteamericano Harry S. Truman se presentó ante el Congreso de su país para anunciar un plan que diera respuesta a la maniobras de la Unión Soviética en Grecia y en Turquía” (Medina, 2002: 176). La postura de México y del partido oficial fue no alinearse ni a la derecha ni a la izquierda, aunque a lo largo del siglo XX, se observó cómo el Estado luchó contra la izquierda subversiva, bajo el auspicio de los EE. UU. El régimen emanado de la Revolución si bien no se declaró como anticomunista en la práctica se dedicó a la cooptación o en su caso represión de los elementos que se consideraban afines a los movimientos y personajes identificados como parte del comunismo internacional.

El régimen autoritario de carácter pragmático y corporativista no podía aceptar opciones políticas que se salieran de su esfera de control así que la disidencia política (no cooptada) era considerada como un peligro y por lo tanto un asunto de seguridad nacional. Cabe señalar que grupos políticos como el Partido Comunista Mexicano (PCM) a lo largo de la segunda mitad del siglo XX no pudo ser un canal eficaz de acción política o revolucionaria. Organizaciones guerrilleras como la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, si bien fracasaron militarmente empujaron como lo señala Sánchez Parra (2011) a una serie de reformas políticas que dieron pie al inicio de una larga transición democrática que aún no termina.

A partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), comenzó una amplia modernización del Estado mexicano y esto incluyó a la seguridad nacional, siendo ésta un elemento constante en los planes y programas de gobierno hasta la fecha. José Luis Vergara Ibarra (2018) sostiene que el gran logro de este sistema autoritario que predominó en México fue la paz y estabilidad política que vivió el país, la cual se desdibujó como consecuencia de los gobiernos neoliberales de Fox y Calderón que debilitaron los logros en seguridad y defensa nacionales alcanzados hasta ese momento.

Se puede resumir que la seguridad nacional se orientó y dirigió (desde la perspectiva político-histórica) por el Estado mexicano a partir de las experiencias negativas del siglo XIX, la recomposición y profesionalización de las fuerzas armadas, el posicionamiento con respecto a la Guerra Fría y la conformación de un Estado autoritario que luchó contra la disidencia y subversión especialmente la proveniente de la izquierda.

3.2 Condiciones geopolíticas

Yves Lacoste se refirió al conocimiento geopolítico de la siguiente manera: “Cuando uso el término *geopolítico* en su sentido fundamental, me refiero a luchas de poder sobre un territorio específico, ya sea grande o pequeño, incluido el territorio dentro de las áreas urbanas. De hecho, el territorio geográfico es fundamental en geopolítica” [traducción propia] (2012, párr. 41). Lo anterior implica que las condiciones geográficas, los recursos naturales, la población, así como los vecinos hostiles o amigables que pudiera tener la nación y por supuesto la capacidad que tiene el gobierno para obtener ventajas de su condición geopolítica y el desarrollo de su poder nacional son fundamentales para comprender las condiciones geopolíticas, ya que todas estas características lo conforman y determinan.

México tiene características que sobresalen a nivel mundial, entre ellas su territorio, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) (1991), el país cuenta con una extensión territorial de 1,958,201 kilómetros cuadrados (km²), repartidos entre 1,953,128 km² cuadrados de superficie continental y 5,073 km² de superficie insular. México tiene 4,225.68 kilómetros de fronteras con los Estados Unidos de América, Guatemala y Belice. En cuanto a litorales, su extensión es de 11,592.76 kilómetros, (véase tabla 2). La superficie del Mar Territorial es de 209,000 km² y el área marítima de la Zona Económica Exclusiva de México (ZEE) es de 2,717,252 km², que en conjunto con el Mar Territorial hacen un total de 2,926,252 km². Todas estas características geográficas influyen en las condiciones geopolíticas del país de manera tanto favorable como crítica. Cabe señalar que conforme la *Ley Federal del Mar* (1986) de en su artículo 23 se entiende por Mar Territorial la franja de mar “[...] tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como a las Aguas Marinas Interiores” (4), también por ZEE se entiende como “un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste” (Organización de las Naciones Unidas, 1994a) y en la cual el Estado puede explotar los recursos naturales, del subsuelo y del aire, realizar investigaciones, producir energía o hacer un área de conservación de flora y fauna.

La cercanía y vecindad de México con los EE. UU., determina las condiciones de la seguridad nacional y de buena parte de las políticas del Estado mexicano, esto especialmente con mayor énfasis en el siglo XXI: “La definición de la seguridad nacional para México habría de modificarse con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), pues el gobierno mexicano tuvo que incluir en sus cálculos las fuentes de percepción de la amenaza para Estados Unidos” (Martínez y Garza, 2013: p. 94). Asuntos como el narcotráfico, migración y tránsito de agentes terroristas por las fronteras sur y norte serán importantes en los últimos años para el gobierno estadounidense. Para Jorge Chabat con el arribo de la administración del presidente

Trump la relación con México cambió profundamente. “En este discurso México ya no es el aliado comercial ni estratégico con el cual hay que cooperar, sino una fuente de amenazas para Estados Unidos” (2017: 2). Para Velasco Márquez (1998) es una relación compleja determinada por el carácter asimétrico y la diversidad de actores sociales y gubernamentales que participan de la interacción México-EE. UU.

La geopolítica mexicana aun cuando tiene una fuerte influencia de las condiciones compartidas con los EE. UU., eso no implica que no haya otros temas estratégicos derivados de la posición geográfica del país y del orden global actual, los cuales desde los años 90 fueron planteados por el gobierno mexicano como una necesidad, y según Covarrubias (2010) como un requerimiento tanto de las condiciones externas generadas en la Posguerra Fría como en los cambios internos en lo político y económico del país. Así las condiciones geográficas y geopolíticas orillan al país a plantear una serie de temas e intereses como por ejemplo son la vigilancia de los recursos de las aguas territoriales y de las ZEE, ello implica el consolidar lo que Solís (2020) identificó como funciones estratégicas del poder naval mexicano que abarcan funciones de índole militar hasta de autoridad marítima.

Las amenazas y riesgos geopolíticos además de los ya relacionados con la agenda que se tiene con EE. UU., y con la protección de los mares, están presentes temas como los flujos migratorios sobre el territorio nacional; la explotación de recursos naturales de manera ilegal por parte de agentes nacionales como transnacionales; pero: “Aunque la lista de amenazas es amplia y abarca temas como la falta de desarrollo, el cambio climático y la inestabilidad social, es el problema del narcotráfico en el que se pueden observar con mayor claridad los efectos de la situación geopolítica de México sobre la seguridad nacional” (Martínez y Garza, 2013: 88). México es un punto obligado de tránsito de los narcóticos provenientes de Sudamérica, así como plataforma comercial con la economía más grande del mundo, pero la inestabilidad política provocada por la violencia, el crimen organizado, la pobreza generalizada, hacen que la situación geopolítica de México, así como su posicionamiento en el mundo, se vean debilitadas.

México se inserta también en las lógicas del mundo multipolar y en el debilitamiento del Estado. “La erosión de la soberanía está, pues, integrada en la lógica del multilateralismo, al menos en lo que respecta a la forma particular de multilateralismo institucional dominante en el mundo actual” [traducción propia] (Butler, 2018: 16). El entorno internacional ha promovido además del desarrollo institucional desde la Organización de las Naciones Unidas, un mundo multipolar que se ajusta conforme el desarrollo histórico del sistema capitalista internacional, en ese sentido, de acuerdo con Degtere (2019) el primero fue el orden de Westfalia (1648-1815), era principalmente

hegemónico (con Francia como potencia dominante); el segundo el sistema de Viena (1815-1918), el tercero es el sistema de Washington (1919-1945), se basaba en el principio multipolar, el cuarto el sistema de Yalta-Potsdam (1945-1991) reflejaba la bipolaridad URSS versus EE. UU.), el sistema hegemónico y unipolar de Estados Unidos (1991-2001) centrado en los intereses de la única potencia dominante, y por último el orden mundial actual multipolar.

México en cuanto a su papel de defender sus intereses geopolíticos siempre se ha encontrado en desventaja, debido a que no es una potencia militar ni económica y el liderazgo que alguna vez tuvo en América Latina fue como resultado de la estabilidad política que presentaba y un crecimiento económico más o menos sostenido, pero sobre todo por la habilidad de la clase política y la diplomacia profesional que tuvo el acierto de apostar a la estrategia basada en el discurso del desarrollo institucional del sistema internacional. En otros temas geopolíticos México desperdició su capacidad para defender y expandir sus intereses comerciales en su área de influencia geográfica natural (Centroamérica), Castillo, Toussaint y Vázquez-Olivera, (2011), consideran que el Estado mexicano se concentró en las últimas décadas en los asuntos de seguridad y migración en la relación con la región centroamericana.

El contexto geopolítico mexicano se observa complicado, debido a sus capacidades limitadas y al intensivo uso de los recursos políticos, económicos y de seguridad destinados a la resolución de los problemas internos, lo cual en palabras de Olga Pellicer hacen al país especialmente vulnerable:

[...] la ubicación geopolítica como vecino de la potencia más importante del mundo: su carácter birregional, culturalmente perteneciente a América Latina, económicamente anclado a Estados Unidos; la apertura de su economía, uno de los países que ha firmado mayor número de acuerdos de libre comercio; el peso de sus relaciones exteriores en la conformación de la identidad nacional y la cohesión interna; la condición del país de emigración, transmigración e inmigración; la transnacionalización del crimen organizado y el mercado de drogas ilegales (Pellicer, 2013: 9).

Bajo esta lógica, el poder nacional con el que cuenta México para proyectar las capacidades de la nación con respecto a otros países no es el adecuado para el sostenimiento de la población y de la integridad territorial. En el subranking Poder [*Power*] del *Best Overall Countries Ranking* (2020), realizado por *U.S. News*, la República Mexicana se encuentra en el lugar 37, es decir un poco arriba de la media de un total de 80 países participantes. Este subranking considera el liderazgo, así como la influencia política y económica a nivel internacional, alianzas con otros países y fuerza militar.

En resumen, el escenario geopolítico de México es complicado en primer lugar por la vecindad con los EE. UU.; segundo por la posición geográfica, su extensión territorial y recursos maríti-

mos; y tercero por las condiciones del orden internacional que es de carácter multipolar. Estas tres condiciones hacen que las amenazas se potencialicen y por lo tanto las actividades de seguridad nacional e inteligencia se dificulten paradójicamente siendo estas muy relevantes ante la situación internacional que se presenta para el país. La presencia de México en el mundo no ha sido la suficiente ni acorde con la extensión territorial ni con el tamaño de la población (que ronda en casi 130 millones de mexicanos).

3.3 Desarrollo económico

México a partir de los acuerdos de Bretton Woods y la consolidación de la estabilidad política con los gobiernos posrevolucionarios aprovechó las circunstancias de la posguerra para establecer un desarrollo sostenido, que fue conocido como el *milagro mexicano*, que para Gómez-Galvarriato (2020) corrió desde antes del fin de la guerra, es decir, de 1940 hasta 1970, con un promedio de crecimiento de hasta el 5 por ciento, pero a partir de la década de los 70 el país entró en una serie de crisis recurrentes.

También en concordancia con Ize (2019), durante los años 80 se estancó el crecimiento de México, hasta que el país se integró al Tratado de Libre Comercio, en este período aumentó el dinamismo de la economía, pero nuevamente se volvió a estancar con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio. Cabe señalar que México a partir de los años 90 hasta la fecha le apostó a la manufactura y la exportación de mercancías como eje sobre el cual promover el desarrollo del país, en ese sentido el Banco de México (BM) señaló que: “Destaca que el crecimiento económico en México desde 1990 se explica tanto por una mayor acumulación de capital y trabajo, como por una mayor explotación de bienes intermedios (energía, materiales y servicios), y no por un mejor uso de los insumos” (2018: 4), también este organismo indicó que la economía entre 1990 y 2017 creció un 2.6 por ciento anual.

México es sumamente sensible a las condiciones de la economía internacional y a los movimientos de la economía estadounidense, por lo que el crecimiento económico de tasas del 5 por ciento es difícil que se alcance y más en el momento actual que se presenta una contracción global en todos los procesos económicos como resultado de la pandemia de la COVID-19, siendo los EE. UU., uno de los países más afectados. Cabe señalar que en los últimos diez años México era el principal socio económico del vecino del norte, pero a partir del mes de abril pasó a ser el tercero, superado por China y Canadá, respectivamente (Morales, 2020, 04 de junio).

La situación actual para el país en términos económicos se podría decir que es de alta incertidumbre según el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF): “La actividad económica en México cayó 18.9% a/a considerando cifras originales, mostrando así que ha sido fuertemen-

te afectada por la pandemia de COVID-19 y que este ha sido el peor retroceso desde que se encuentra disponible la serie (1981)” (IMEF, 2020, 17 agosto). Esto afecta de manera importante a las instancias de la seguridad nacional, ya que es probable que el gasto gubernamental se contraiga o se haga uso del endeudamiento (lo cual pondría en una situación de mayor debilidad al país), además que afecta de manera negativa al empleo así como la productividad, generando condiciones de mayor pobreza y desigualdad, las cuales abonan al crecimiento de la violencia y la delincuencia, haciendo aún más difíciles para los órganos de seguridad mantener la paz social y contener las conductas antisociales.

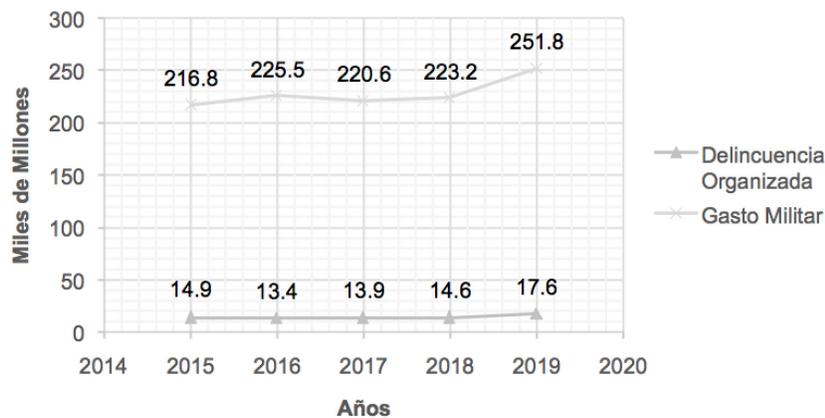
Al deteriorarse las condiciones económicas, la violencia y la inseguridad aumentan, pero estas dos condiciones a su vez afectan a la economía nacional provocando un ciclo vicioso donde el Estado pierde recursos que deberían ser destinados al desarrollo. Esta pérdida de recursos o costos que implica la violencia, con base en los datos recabados por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2020) en el país en los últimos años ha ido en aumento con un leve descenso en el año 2019. Es de especial atención rubros como el impacto que provoca la delincuencia organizada y el gasto militar, estos dos sectores desde el año 2015 hasta el 2019 han aumentado su impacto económico.

Tabla 1. Impacto económico de la violencia

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019
Delincuencia Organizada	14.9	13.4	13.9	14.6	17.6
Gasto Militar	216.8	225.5	220.6	223.2	251.8

Fuente: IEP, (2020: p. 47). Elaboración propia.

Gráfica 1. Impacto económico de la violencia en México



Fuente: IEP, (2020).

La economía, como se comentó en páginas anteriores, es una actividad clave para garantizar el poder nacional y el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad nacional, pero en el caso mexicano el desempeño económico desde los años 70 sufre una serie de altibajos y crisis recurrentes que evitan la acumulación e inversión de los recursos con los que se cuentan, provocando desequilibrios que colocan en riesgo el desarrollo armónico de la sociedad y acentúan la debilidad del Estado mexicano frente a agentes hostiles externos o internos. Como se observa en la tabla y gráfica 1, el gasto militar y el costo económico que provoca el crimen organizado va en aumento, mientras el Producto Interno Bruto y el crecimiento económico, en general, disminuyen.

3.4 Marco Jurídico

El marco jurídico en materia de seguridad nacional tiene su epicentro en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el artículo 79, fracciones XII, XIV, XXIX-M; en el artículo 89 fracción VI donde al presidente de la República se le da la facultad y obligación de la conducción en materia de seguridad nacional: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (1917: 88), también se debe considerar la fracción VIII del mismo artículo. La realidad es que en términos generales la *Constitución* hace pocas referencias al tema de la seguridad nacional (por lo menos de manera explícita), aunque desde una perspectiva mucho más extensa como lo son la humana y la multidimensional se pueden considerar también los artículos 3, 4, 6; y 25, así también son relevantes el artículo 19 párrafo segundo, en materia de la prisión preventiva oficiosa ante delitos de seguridad nacional; y en relación a la Guardia Nacional el artículo 2; en cuanto a integridad territorial y protección de los recursos naturales se deberán considerar los artículos 2, 27, 42, 43 y 48 constitucional.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* faculta en el artículo 27 a la Secretaría de Gobernación como la encargada del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la vigilancia de las fronteras, así como de los flujos migratorios; el artículo 28 señala las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en materia de política exterior; el artículo 29 se refiere a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) donde en su fracción VI indica que entre sus facultades se encuentran las de: “Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil” (1976: 13); el artículo 30 señala las facultades de la Secretaría de Marina para administrar a la Armada, para realizar la vigilancia en los mares territoriales del país y ejercer la soberanía en estos, así como preservar el estado de derecho.

En la administración actual (2018-2024), se creó a nivel federal la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la cual es encargada de la seguridad pública del país pero también se le dieron funciones en materia de seguridad nacional, esto se puede observar en el artículo 30 Bis de *la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su fracción XIV que la faculta para: “Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional” (1976: 18); en materia de inteligencia la fracción XVII le da la atribución de:

Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno (1976: 18).

Este artículo 30 Bis también en las fracciones XVIII y XX designa al titular de la SSPC como secretario ejecutivo y titular en ausencia del Presidente de la República del Consejo de Seguridad Nacional; y la fracción XIX señala la obligación de informar al Congreso de la Unión en materia de los temas de seguridad nacional que sean de su competencia. Es importante enfatizar cómo el gobierno trasladó las funciones de la inteligencia civil y de la seguridad nacional subordinándolas a los esfuerzos de la seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) menciona que: “El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera” (2019, 12 de julio: 26). El Plan hace alusión a temas como inteligencia, instalaciones estratégicas, seguridad interior, defensa exterior y también hay un apartado particular para el papel que deben de desempeñar las fuerzas armadas:

El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras (2019, 12 de julio: 27).

El PND pone una serie de temas con claridad entorno a lo que debe trabajar la seguridad nacional y las prioridades que deben de regir al Estado mexicano en la materia, pero no necesariamente están empatados con la *Ley de Seguridad Nacional*, la cual entró en vigor en el año 2005 y en su artículo 3 señala lo que el Estado mexicano entiende por seguridad nacional: “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, [...]” (2015: 1-2), en las fracciones I al VI del artículo ya señalado, se desglosa en

los ejes de soberanía y protección del territorio; preservación de las instituciones democráticas; la integridad territorial; la defensa de la nación de otros Estados o *sujetos* de derecho internacional; y el desarrollo democrático. Esta ley en su artículo 5 define las amenazas que tiene el Estado mexicano entre las que destacan: el espionaje, sabotaje; terrorismo, quebrantamiento de la unidad nacional; el obstaculizar acciones contra la delincuencia organizada o impedir acciones militares. Recientemente (2019) hubo reformas para incluir actos en contra del fisco, como una amenaza a la seguridad nacional.

También la *Ley de Seguridad Nacional* en su artículo 12 designa al Consejo de Seguridad Nacional como el órgano coordinador de las políticas en seguridad nacional y la preeminencia del poder ejecutivo en esa materia. Por otra parte, en su artículo 29 define el concepto de inteligencia: “Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional” (2005: 8). Este concepto abre las posibilidades de lo que puede ser inteligencia, las fuentes de obtención de información y las maneras en hacerlo, lo cual es ventajoso para el Estado porque permite un amplio margen para clasificar sus acciones. Prácticamente todo el Título Segundo en sus capítulos I y II, dispone los procedimientos y requisitos para la obtención de información de inteligencia.

El marco jurídico en México que trata sobre seguridad nacional es amplia y compleja, pero con relación a concreción y especificidad es ambigua y divaga en generalizaciones conceptuales, así que no necesariamente responde a las necesidades del momento actual, además que el tema de seguridad nacional se confunde con el de seguridad pública.

4. Interacciones

Se ha sostenido a lo largo de este trabajo que hay una relación profunda entre desarrollo económico y gasto en seguridad y cómo este último no debe tender a crecer porque podría provocar desequilibrios. En el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020* (PEF, 2020) en el documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (Resumen)* (SHCP, 2020a) el gasto asignado a la *Coordinación y apoyo de las acciones a cargo del Consejo de Seguridad Nacional*, del *Ramo 02 Oficina de la Presidencia de la República 2020* correspondió a 9,866,298 millones de pesos; el *Ramo 07 Defensa Nacional 2020* para este año cuenta con 23 programas presupuestales (SHCP, 2020c) y con un presupuesto de 94,028,694,246 millones de pesos (SHCP, 2020b), el *Ramo 13 Marina* en su *Estrategia Programática* (SHCP, 2020e) tiene ocho programas presupuesta-

les y recursos por 33,557,785,594 millones de pesos (SHCP, 2020d). El *Ramo 36 Seguridad y Protección Ciudadana*, cuenta con la cantidad 60,150,695,89 millones de pesos de los cuales 2,626,857,454 millones de pesos son para la operación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) (SHCP, 2020f) (véase tabla 2).

Tabla 2. Presupuesto asignado a instancias de seguridad nacional en el PEF 2020 en millones de pesos

Ramo	Presupuesto
Coordinación del Consejo de Seguridad Nacional	9,866,298
Defensa Nacional	94,028,694,246
Marina	33,557,785,594
Centro Nacional de Inteligencia	2,626,857,454

Fuente: PEF, (2020). Elaboración propia.

Estos datos que vienen en el PEF 2020, al compararlos con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de años anteriores (véase tabla 3 y gráfico 2) en particular desde el 2015, se podrán observar dos tendencias: la primera es que el gasto asignado a los asuntos militares relacionados con defensa nacional y marina se han ido incrementado de manera paulatina y constante, en buena parte este crecimiento se explica por la creación de la Guardia Nacional y la asignación de tareas de seguridad pública a las fuerzas armadas, que ya las realizaban desde el año 2006 y es hasta 2020 que se intentó la regularización de su actuación a través del *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria* (2020, 11 de mayo). El gasto militar ha ido en aumento a pesar de que las condiciones económicas del país, como ya se señaló, se han ido deteriorando de manera acelerada desde el sexenio anterior y acentuando ahora este fenómeno como resultado de la pandemia COVID-19, que ha paralizado la economía nacional por varios meses.

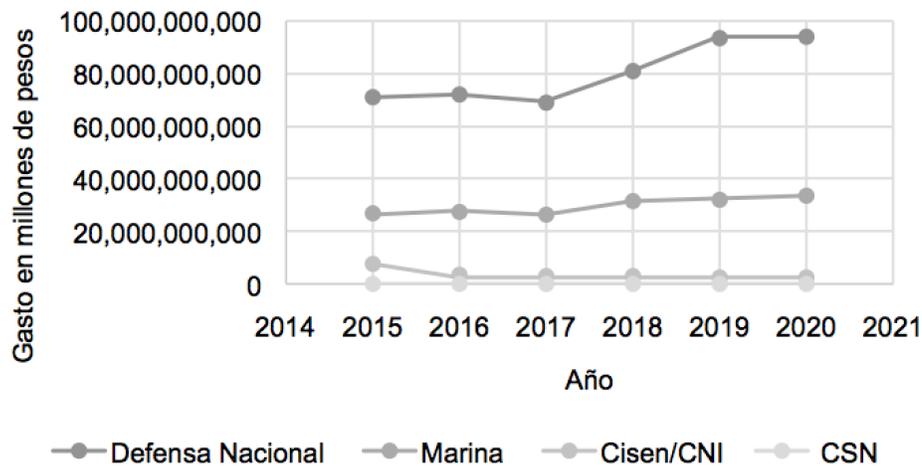
Tabla 3. Presupuesto asignado a las instancias de seguridad nacional de 2015 a la fecha en millones de pesos

Año	Defensa Nacional	Marina	CISEN/CNI	CSN	PEF
2015	71,273,654,718	27,025,522,576	7,616,134,870	24,815,707	4,694,677'400,000
2016	72,250,719,526	27,401,156,874	3,273,204,769	18,984,412	4'763,874'000,000
2017	69,407,968,044	26,336,892,497	2,823,449,891	16,216,31	4,888,892,500,000
2018	81,021,903,813	31,305,775,196	2,888,443,702	17,740,389	5,279,667,000,000
2019	93,670,187,410	32,083,375,192	2,490,693,791	14,060,21	5,838,059,700,000
2020	94,028,694,246	33,557,785,594	2,626,857,454	9,866,298	6,107,732,400,000

Fuente: PEF, (2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020). Elaboración propia.

La segunda tendencia que se puede observar tanto en la tabla 3 como en la gráfica 2 que muestran el comportamiento del PEF en los últimos años, consiste en que los dos órganos civiles señalados por la *Ley de Seguridad Nacional* (2005), el Consejo de Seguridad Nacional, encargado de la coordinación de las políticas públicas de seguridad nacional y el CNI, han tenido una reducción en los recursos asignados. Lo cual puede ser un tema que deba poner atención el Estado mexicano, ya que la coordinación de las políticas en seguridad nacional no es un tema fácil y menos en un país con tantos agentes hostiles internos y otros externos (potenciales), además de la necesidad de resolver una serie de problemáticas de índole social y ambiental. El CNI es el único órgano de carácter civil con el que cuenta el Estado mexicano y reducir su presupuesto compromete la capacidad de generar información de inteligencia para la toma de decisiones en asuntos estratégicos.

Gráfica 2. Evolución del gasto de las instancias de seguridad nacional



Fuente: PEF, (2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020). Elaboración propia.

La reducción presupuestal del órgano civil de inteligencia del Estado mexicano puede quitar capacidades para prever y tomar iniciativa en cuanto a amenazas y riesgos para la población, dándole a las instancias de seguridad un papel reactivo, lo cual menoscaba su capacidad de respuesta y aumenta los costos de operación. Por otra parte, en este sexenio como instancia por Ley encargada de la inteligencia (civil) para las tareas de seguridad nacional, fue incorporada como parte de los organismos dependientes de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, esta lógica subordina los temas estratégicos del Estado a asuntos de seguridad pública, provocando que el rol relevante que debe tener la inteligencia se debilite y se convierta en una herramienta de segundo o tercer plano.

Se deben considerar los cuatro factores que inciden casi de manera determinista en la seguridad nacional y que conforman un sistema donde estos ayudan o dificultan según las circunstancias, para determinar su peso en las acciones de seguridad nacional se utilizó la metodología desarrollada por Michel Godet (2000) en particular la matriz de impactos cruzados. En este caso, con base en la literatura en materia de seguridad (aquí expresada) se asignaron valores a partir de (0) donde no hay ninguna relación entre los factores, (1) una interacción débil pero presente, (2) interacción intermedia y (3) una fuerte relación entre ellas. Al asignar valores en la matriz cerrada de impactos cruzados se omite la interacción por el valor en sí mismo, también es necesario fijar el límite o coeficiente que define la motricidad y dependencia de las variables, este número se obtiene de la división de 100 entre el número de variables, en este caso entre cuatro, que da como resultado 25. Una vez asignados los valores se sumaron los valores tanto de manera vertical como horizontalmente, los resultados totales tanto de la columna Y como X, deben ser iguales, en este caso la sumatoria es de 24 puntos.

Tabla 4. Matriz de impactos cruzados de los factores que influyen en la seguridad nacional en México

Factor	Abreviatura	DEHP	CGEO	DEEC	MAJU	Total	Motricidad (Y)
Desarrollo histórico-político	DEHP	X	3	3	1	7	29.1666
Condiciones geopolíticas	CGEO	3	X	3	1	7	29.1666
Desarrollo económico	DEEC	3	2	X	1	6	25
Marco jurídico	MAJU	2	1	1	X	4	16.6666
	Total	8	6	7	3	24	
	Dependencia (X)	33.3333	25	29.1666	12.5		

Fuente y elaboración propia.

Una vez definidas las interacciones entre los cuatro factores se obtiene el grado de motricidad (influencia) y dependencia de cada factor, (véase tabla 5), cabe señalar que un mismo factor puede ser tanto motriz como dependiente o pertenecer a una sola de estas categorías. La intención de esta metodología es detectar dentro del sistema los factores claves. Cabe señalar, que los factores DEHP, CGEO y DEEC corresponden a lo que en esta metodología corresponderían “[...] las variables con un alto grado de influencia y dependencia, por ello se consideran las *variables conflictivas*, por su inestabilidad, dado que están sujetas a cambios constantes internos y del entorno” (Pérez-Uribe y Alfonso, 2016: 97).

Tabla 5. Motricidad y dependencia de los factores que influyen en la seguridad nacional

Factores	Y	Motriz	X	Dependiente
DEHP	29.16666667	Sí	33.33333333	Sí
CGEO	29.16666667	Sí	25	Sí
DEEC	25	Sí	29.16666667	Sí
MAJU	16.66666667	No	12.5	No

Fuente y elaboración propia.

El análisis de impactos cruzados arrojó que el factor desarrollo histórico-político (DEHP) es una variable que influye sobre los otros factores pero que también es dependiente de las condiciones geopolíticas (CGEO) y la manera en la que se ha desarrollado la economía (DEEC), pero según sus interacciones se encuentra en un estrecho vínculo bidireccional con las CGEO, esto se debe porque el Estado mexicano a lo largo del siglo XX, evitó a toda costa repetir los períodos de inestabilidad política, además de intentar lograr posiciones de ventaja en el escenario de la *Guerra Fría*, sin provocar una ruptura con el vecino del norte y una vez terminado el orden bipolar, se dio el alineamiento a la hegemonía estadounidense tanto en materia de seguridad como en asuntos económicos-comerciales.

El análisis de motricidad y dependencia indica que la variable que más influencia tiene sobre el sistema de la seguridad nacional es la correspondiente a las CGEO y que por lo tanto es en la que se debe de poner mayor atención, es decir la cercanía con los EE. UU., la geografía del país, su extensión territorial y los recursos naturales y demográficos con los que cuenta, son las claves para mantener la seguridad nacional y el logro de los objetivos estratégicos del Estado, aunado a la capacidad que tenga el país a nivel internacional para posicionarse y en particular el trabajo de las áreas diplomáticas para sostener los intereses nacionales en los diversos foros y organismos globales y por otra parte puedan concretar un liderazgo efectivo en Latinoamérica.

El factor DEEC, si bien es relevante para sostener el gasto en seguridad y defensa, se muestra con motricidad, pero también sumamente dependiente de otros factores especialmente de las CGEO (véase tabla 4), pero esto no disminuye su importancia e influencia en las interacciones que genera en el resto del sistema ya que impacta en el desarrollo social, crecimiento del bienestar y provee de recursos al Estado. Este factor es de carácter estratégico para garantizar la sobrevivencia y crecimiento de la población. El hecho de que el DEEC sea más dependiente obliga a los decisores de política pública a considerarlo en cualquier proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional y es menester calcular el posible impacto que sufrirá

como resultado de las acciones que se realicen, ya que de no hacerlo puede haber trastornos en la estabilidad económica del país.

El factor marco jurídico (MAJU), aparece como un elemento no motriz y no dependiente, “[...] las variables poco influyentes y dependientes, que corresponden a inercias del sistema, se les denomina *variables autónomas*” (Pérez-Uribe y Alfonso, 2016: 99), este factor responde a sus propias intencionalidades que no necesariamente son acordes al sistema, esta situación puede ser por causas políticas, grupos de presión, promesas electorales, o simplemente no tiene tanta relevancia debido a que las leyes quedan rebasadas por la acción de los otros factores. Además, en el caso mexicano, la falta de estado de derecho y el uso político (faccioso) de las normas jurídicas por parte de diversos actores, desvirtúa su aplicación, evitando que esta sea considerada como un factor relevante en el sistema, aunque eso no le resta importancia en cualquier análisis que se haga sobre seguridad nacional, ya que esta puede depender de la influencia del exterior como pueden ser los acuerdos de cooperación en la materia como lo fue la Iniciativa Mérida (Ermijo, 2017) implementada en el Gobierno del Presidente Felipe Calderón.

5. Conclusiones

En el caso mexicano la seguridad nacional e inteligencia están determinados por factores políticos, geopolíticos, económicos y normativos de ahí que las condiciones presentadas en este artículo son producto de su circunstancia social, histórica y geográfica, que deben ser incluidos en el análisis de los instrumentos propios del Estado mexicano ante los retos que no solamente la visión de la seguridad nacional (tradicional tiene), sino en la perspectiva ampliada de la seguridad humana. El desafío se vuelve mayor, debido a los problemas de distribución de la riqueza que lesiona los ámbitos educativos, de salud, desarrollo social y calidad de vida, acentuando con ello factores de riesgo que pueden provocar más violencia e inestabilidad política que debilitan tanto en el interior como en el exterior al Estado y ponen en riesgo a la población mexicana.

México tiene que revalorar a la inteligencia como un instrumento para generar una política en seguridad nacional proactiva, que coadyuve en la reducción de costos, de daños y sobre todo a la incertidumbre sobre el futuro. En esta lógica la comunidad de inteligencia deberá poner atención a condiciones como la geopolítica del país y cómo sobreponerse a las tendencias deterministas y comenzar a construir una gran política de Estado que garantice la paz de la sociedad, así como los derechos elementales de la población. El reforzamiento y profesionalización de los órganos civiles encargados de la recopilación de la información estratégica,

así como la creación de una ley específica en materia de inteligencia aplicada a la seguridad nacional tanto en su ámbito exterior como interior y que pueda separarla de la inteligencia usada en los asuntos de seguridad pública, pueden ser medidas relevantes para coadyuvar en la pacificación del país.

El Estado mexicano en los últimos años ha ido aumentando su gasto en las áreas de defensa y marina, lo cual en un país con tantas necesidades sociales puede agravar la desigualdad social y pobreza, pues la inversión productiva se pierde en los temas de seguridad. Si bien el problema del crimen organizado ha escalado en México y en general en el mundo, esto no significa que de manera equiparable el presupuesto en seguridad y defensa nacionales aumente y por otra parte se demostró cómo el órgano coordinador de políticas en seguridad nacional y el CNI, han sufrido una merma sustantiva de sus recursos, teniendo la primacía las instituciones castrenses, lo cual en una democracia orientada a la paz, el multilateralismo, la interdependencia y cooperación internacional es un contrasentido.

El Estado mexicano debe guardar una serie de equilibrios de índole administrativo y presupuestal para garantizar la eficacia del uso y destino de los recursos públicos, es decir, por un lado deberá tener cuidado en no aumentar el gasto de manera acelerada, mientras sectores prioritarios como educación y salud reciben reducciones presupuestales, ya que esto provocará que las condiciones sociales abonen a un escenario propicio para el crecimiento del crimen organizado y la inestabilidad política. Por otra parte, del gasto destinado a seguridad nacional deben tener la preeminencia los organismos de índole civil, sin menoscabo de los recursos necesarios y suficientes que las fuerzas armadas requieren para el cumplimiento de sus tareas asignadas por ley.

El mundo presenta retos que van desde el cambio climático, desastres naturales, Estados hostiles, crimen organizado internacional, terrorismo, migraciones, crisis económica y financiera, pandemias, armas de destrucción masiva, entre otros temas, por lo que se requiere un replanteamiento general de todos los ámbitos del Estado para hacer frente a estas problemáticas y tomar las posibles previsiones. Nuevamente el papel de los hacedores de políticas públicas será fundamental para construir un *corpus* de acciones en materia de seguridad nacional lo suficientemente robustas que permitan al largo plazo sostener al Estado mexicano ante los peores escenarios que se presenten en los diversos ámbitos susceptibles de amenazar a la sociedad mexicana.

6. Referencias

- Armijo, J., Martínez, A., y Sevilla, J. (2017), *La Cooperación en Materia de Seguridad entre México y Estados Unidos: Antecedentes, Diagnóstico y Prospectiva*. México: Senado de la República, disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DI_CooperacionMxEEUU_230317.pdf
- Banco de México (2018), *Crecimiento y Productividad*. México: Banco de México. disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B81E83E11-CFE1-C761-B850-8949FC923C55%7D.pdf>
- Barnea, Avner (2020), "Strategic intelligence: a concentrated and diffused intelligence model". *Intelligence and National Security*, 35(5), 701-716, disponible en doi: 10.1080/02684527.2020.1747004
- Beckley, Michael (2010), "Economic development and military effectiveness". *The Journal of Strategic Studies*, 33(1), 43-79, disponible en doi: 10.1080/01402391003603581
- Bellavita, Christopher (2008), "Changing Homeland Security: What is Homeland Security?" *Homeland Security Affairs*, 4, article 1, disponible en: <https://www.hsaj.org/articles/118>
- Borek, John (2019), "Developing a conceptual model of Intelligence analysis". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 32(4), 805–828, disponible en doi: 10.1080/08850607.2019.1621107
- Breakspear, A. (2013), "A New definition of intelligence". *Intelligence and National Security*, 28(5), 678–693, disponible en doi: 10.1080/02684527.2012.69928
- Butler, Sean (2018), "Visions of world order: Multipolarity and the global 'constitutional' framework". European Society of International Law (ESIL) 2018 Research Forum (Jerusalem), 1-12, disponible en doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3246178>
- Cámara de Diputados (2014, 03 de diciembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014
- Cámara de Diputados (2015, 30 de noviembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf
- Cámara de Diputados (2016, 30 de noviembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf

- Cámara de Diputados (2017, 29 de noviembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf
- Cámara de Diputados (2018, 28 de diciembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018
- Cámara de Diputados, (2019, 11 de diciembre), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf
- Castillo, Manuel, A., Toussaint, Mónica y Vázquez-Olivera, Mario (2010), "Centroamérica", en Vega, Mercedes de (2011), *Historia de las Relaciones Internacionales de México, 1821.2010. Vol. 2. Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Chabat, Jorge (2017), "La política exterior de México en la era Trump". *México y la Cuenca del Pacífico*, (12), 1-5, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=433753444001>
- Clausewitz, Carl, Von (2014), *De la Guerra*. España. La Esfera de los Libros.
- Comiskey, J. (2018), "Theory for homeland security". *Journal of Homeland Security Education*, 7, 29-45, disponible en: <https://jsire.org/theory-for-homeland-security>
- Congreso de la Unión (1917, 05 de febrero) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Congreso de la Unión (1976, 29 de diciembre), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf
- Congreso de la Unión (1986, 09 de enero), *Ley Federal del Mar*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/124.pdf>
- Congreso de la Unión (2005, 31 de enero), *Ley de Seguridad Nacional*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm>
- Córdova, Arnaldo (2002), *La Formación del Poder Político en México*. México. Era.
- Córdova, Arnaldo (2010), *La Política de Masas del Cardenismo*. México. Era.
- Covarrubias, Ana (2010), *México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores. Tomo IX. Cambio de Siglo: La Política Exterior de la Apertura Económica y Política*. México: El Colegio de México.

- Degtarev D. A. (2019) "Multipolar world order: old myths and new realities". *Vestnik RUDN. International Relations*. 19(3), 404-419, disponible en doi: [10.22363/2313-0660-2019-19-3-404-419](https://doi.org/10.22363/2313-0660-2019-19-3-404-419)
- Diderichsen, Adam (2019), "Spreading intelligence". *Intelligence and National Security*, 34(3), 409-420, disponible en doi: [10.1080/02684527.2019.1553705](https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1553705)
- Emmerich, Gustavo, E., y Favela, Alejandro (2007), Democracia vs. Autoritarismo. En: Emmerich, Gustavo, E., y Víctor Alarcón (Coords.), *Tratado de Ciencia Política*. México: Anthropos y UAM-I.
- Godet, Michel (2000), *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. España: Prospektiker: Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, disponible en: <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>
- Gómez-Galvarriato, Aurora (2020), "La construcción del milagro mexicano: el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, el Banco de México, y la Armour Research Foundation". *Historia Mexicana*, 63, 3(275), 1247-1309, disponible en doi: <http://dx.doi.org/10.24201/hm.v69i3.4022>.
- Hobbes, Thomas (2005), *Leviathán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Holmes, Kim (2015), What is National Security? *2015 Index of U.S. Military Strength*. U.S.A.: The Heritage Foundation, 17-26, disponible en: https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015_IndexOfUSMilitaryStrength_What%20Is%20National%20Security.pdf
- IEP (2020), *Índice de Paz México 2020*. Australia: Instituto para la Economía y la Paz, disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/5eb16bec8506ae2eba951b1d/1588686074573/ESP+MPI+2020+%28web%292.pdf>
- IMEF (2020, 17 de agosto), *Boletín de Prensa*. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas disponible en: https://imef.org.mx/descargas/2020/agosto/perpectivas_imef_agosto_170820.pdf
- INEGI (1991), *Datos Básicos de la Geografía de México*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825221218/702825221218_1.pdf
- Ize, Alan (2019), "Una nota sobre el crecimiento de México". *Estudios Económicos*, 34(1), 123-155, disponible en doi: <https://doi.org/10.24201/ee.v34i1.366>

- Kahan, Jerome (2013), "What's in a name? The meaning of homeland security". *Journal of Homeland Security Education*, 2, 1-18, disponible en: <https://jsire.org/whats-in-a-name-the-meaning-of-homeland-security>
- Karimi, Bijan (2016), "Applying the economic, homeland and national security analysis framework". *Homeland Security Affairs*, 12, essay 4, 1-36, disponible en: <https://www.hsaj.org/articles/10597>
- Kendall, Willmoore (1949), "The function of intelligence". *World Politics*, 1(4), 542–552, disponible en doi: 10.2307/2008837
- Kennedy, Paul (1998), *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. España: Plaza y Janés.
- Kent, Sherman (1966), *Strategic Intelligence for American World Policy*. USA: Princeton University Press, disponible en doi: 10.2307/j.ctt183q0qt
- Lacoste, Yves (2012), "Geography, geopolitics, and geographical reasoning". *Hérodote*, 146-147(3), 14-44, disponible en: 10.3917/her.146.0014
- Leslau, Ohau (2010), "The effect of intelligence on the decision making process". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23(3), 426–448. Doi: 10.1080/08850601003772687
- Lillbacka, Ralf (2019), "An outline of a clausewitzian theory of intelligence". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 32(3), 494–523, disponible en doi: 10.1080/08850607.2019.1565564
- Louw, Lee-Ann, and Lubbe, Hendrik (2017) "Threats to security posed by ISIS in Syria: A human security approach". *Journal of Human Security*, 13(1), 16-21, disponible en doi: 10.12924/johs2017.13010016
- Lundberg, Russell, and Willis, Henry (2015), "Assessing homeland security risks: A comparative assessment of ten hazards". *Homeland Security Affairs*, 11, article 10, 1-24, disponible: <https://www.hsaj.org/articles/7707>
- Martínez, César y Garza, Humberto (2013), "La geopolítica de México y sus efectos en la seguridad nacional, 1820-2012". *Foro Internacional*, LIII-1(211), 57-106, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2146/2136>
- Medina, Luis (2002), *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Civilismo y Modernización del Autoritarismo*. México: El Colegio de México.
- Morales, Roberto (2020, 04 de junio), "Exportaciones mexicanas a EU tienen retroceso histórico durante abril" *El Economista. Sección Empresas*, disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-registra-caida-historica-en-sus-exportaciones-a-Estados-Unidos-20200604-0034.html>

- Newmann, William (2002), "Reorganizing for national security and homeland security". *Public Administration Review*, 62(s1), 126–137, disponible en doi: 10.1111/1540-6210.62.s1.22
- Omand, D. (2020), "Reflections on intelligence analysts and policymakers". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 33(3), 471-482, disponible en doi:10.1080/08850607.2020.1754679
- Organización de las Naciones Unidas (1994a), *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, disponible en: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Organización de Naciones Unidas (1994b), *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica disponible en: http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Pellicer, Olga (2013), "Introducción", en González, Guadalupe, G., y Olga Pellicer (Coords.), *La Política Exterior de México. Metas y Obstáculos*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México y Siglo XXI Editores.
- Pérez-Uribe, R., y Alfonso, H. (2016), "El uso del método MICMAC, para la definición de procesos de intervención en las organizaciones". *Ciencia y Poder Aéreo*, 11(1), 92-105, disponible en doi: <http://dx.doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.156>
- Presidencia de la República (2019, 12 de julio), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Presidencia de la República (2020, 11 de marzo), *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020
- Rousseau, Juan, Jacobo (1992), *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. México: Editorial Porrúa.
- Sánchez-Parra, Sergio (2011), "La Liga Comunista 23 de Septiembre en Sinaloa. Los restos de un naufragio: 1974-1976". *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 16(1) 243-265, disponible en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querryDismax.DOCUMENTAL_TODO=guerrilla++mexicana&inicio=1
- Secretaría de Relaciones Exteriores (s.f), *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. (Convención de Montevideo de 1933)*. Séptima Conferencia Internacional

Americana, pp.1-5, disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DE%20LOS%20ESTADOS.pdf>

SHCP (2020a), *Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (Resumen). Ramo 02 Oficina de la Presidencia de la República 2020*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/02/r02_ppcer.pdf

SHCP (2020b), *Ramo 07 Defensa Nacional. Análisis Administrativo Económico Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/07/r07_aae.pdf.

SHCP (2020c), *Ramo 07 Defensa Nacional. Estrategia Programática Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/07/r07_ep.pdf

SHCP (2020d), *Ramo 13 Marina. Análisis Administrativo Económico Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/13/r13_aae.pdf

SHCP (2020e); *Ramo 13 Marina. Estrategia Programática Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/13/r13_ep.pdf

SHCP (2020f), *Ramo 36 Seguridad Protección Ciudadana. Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis Administrativo Económico*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/36/r36_aae.pdf

Solís, Carlos (2020), "El poder naval en México (su concepto y sus aspectos)". *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 41(1), 153- 186, disponible en: https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/revista_pdf/2020/2020-1.pdf

Taleb, Nassim (2018), *El Cisne Negro, El Impacto de lo Altamente Improbable*. México: Paidós.

U.S. News (2020), *Best Countries for Power. Best Overall Countries Ranking 2020*. USA: U.S. News. Recuperado de: <https://www.usnews.com/news/best-countries/power-rankings>

Velasco, Jesús. (1998), "Cooperación y conflicto en las relaciones México- Estados Unidos; un enfoque histórico", en: Pellicer, Olga, y Rafael Fernández de Castro (Coords.), *México y Estados Unidos; las Rutas de la Cooperación*. México: Instituto Matías Romero e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 215-244.

Vergara, José (2018), *La Seguridad Nacional de México*. México: Siglo XXI. Editores.

Walsh, Patrick (2020), "Improving 'Five Eyes' health security intelligence capabilities: leadership and governance challenges". *Intelligence and National Security*, 35(4), 586-602, disponible en doi: [10.1080/02684527.2020.1750156](https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1750156)

Weber, Max (2002) *El Político y el Científico*. México: Alianza Editorial.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

38° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2021

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Javier U. Oliva Posada

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.38, mayo-agosto 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 22 abril de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.