

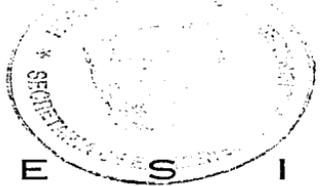
370  
21



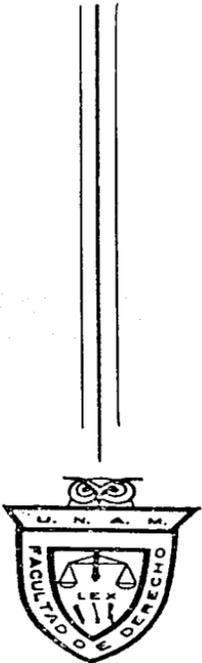
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**“EL ESTADO MEXICANO  
FRENTE A LA SEGURIDAD  
NACIONAL”**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**CESAR LAZARO MANCILLA**



MEXICO, D. F.

~~1936~~

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
U. N. A. M.

México, D. F., 28 de noviembre de 1996.

OFICIO APROBATORIO.

C. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
FACULTAD DE DERECHO  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

El Pasante de Derecho señor CESAR LAZARO -  
MANCILLA, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección -  
de la C. LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ, la tesis ti-  
tulada:

"EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL"

En consecuencia y cubiertos los requisitos  
esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito  
a usted tenga a bien autorizar los trámites para la realiza-  
ción de dicho examen.

A T E N T A M E N T E .  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ  
DIRECTORA-DEL SEMINARIO.



## RECONOCIMIENTOS

Este trabajo está dedicado a GLORIA YAMASHIRO NAJIRO, quien con su insistencia, desinterés y apoyo constante me motivó a realizarlo.

La elaboración de este trabajo comenzó hace tiempo, para ser más preciso, se gestó en la cátedra de Teoría General del Estado; por ello, mi admiración y respeto al hombre, al maestro y al político, licenciado EFREN ORTIZ VILLASEÑOR.

Mi más profundo agradecimiento a la maestra y licenciada MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ, quien con su atinada y entusiasta asesoría y dirección, hizo posible la terminación del mismo.

**EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA  
SEGURIDAD NACIONAL**

## **INTRODUCCION**

### **I. LA RAZÓN DE ESTADO**

#### **A) El Estado**

- 1. Concepto**
- 2. Elementos Constitutivos**

#### **B) El Poder**

- 1. Concepto**
- 2. Poder del Estado**
- 3. Poder en el Estado**
- 4. Poder del Organo**

#### **C) La Razón de Estado**

- 1. La Idea de Razón de Estado**
- 2. "Las Razones del Príncipe" en Maquiavelo**
- 3. La Teoría de los Intereses de los Estados**
- 4. "El Estado Soy Yo" de Luis XIV**
- 5. La Razón de Estado**

## **II. LA SEGURIDAD NACIONAL COMO RAZON DE ESTADO**

### **A) Soberanía Estatal**

- 1. Concepto**
- 2. El Interés Nacional**

### **B) Seguridad Nacional**

- 1. Conformación Histórica del Término**
- 2. Definición**
- 3. Implicaciones del Término**

### **C) La Seguridad Nacional como Razón de Estado**

- 1. El Proyecto de Nación**
- 2. Razones Geopolíticas**
- 3. Aspectos Estratégicos**
- 4. Criterios de Seguridad Nacional**

## **III. ORGANISMOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS ESTADOS CONTEMPORANEOS**

1. La CIA. Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América
2. El KGB. Comité para la Seguridad del Estado
3. Las IDF. Fuerzas de Defensa Israeli
4. Las FAD. Fuerzas de Auto Defensa de Japón
5. El CISEN. Centro de Investigación y Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos

#### IV. EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL

1. El Régimen Constitucional
2. Figuras Institucionales de Seguridad Nacional
3. Régimen Legal
4. El Estado Mexicano Frente a la Seguridad Nacional

#### V. CONCLUSIONES

#### VI. BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

Una de las cosas que me ha llamado la atención durante hace tiempo, ha sido sin lugar a dudas, el tratar de entender las actitudes, comportamiento y lenguaje político, utilizado por los funcionarios y servidores públicos del gobierno en turno, toda vez que ello, refleja la manifestación exterior de un sentimiento, que en la mayoría de los casos se traduce en una conducta de auténtica simulación. Ello se deriva del hecho de decir infinidad de cosas y hacer otras totalmente distintas; lo que nos induce a pensar que la conducción y rumbo del gobierno del Estado, es variable la mayor de las veces.

Comprender las diversas fases y relaciones existentes entre la praxis política y la norma jurídica, es decir, entre la política y el derecho, entre el ser y el deber ser, no sólo se traduce en una cuestión filosófica, sino más bien, consideramos que se trata de un comportamiento irresponsable e inmoral de los hacedores de la política doméstica.

Maquiavelo, fue quien mejor lo entendió, al afirmar que era irresponsable y moralmente erróneo aplicar a la acción política las reglas morales y jurídicas apropiadas para la vida privada y para las relaciones personales, las reglas de amistad y de justicia. Si uno se negaba a ser cruel en la persecución de objetivos de la política pública, y se negaba asimismo al uso del dolo y del engaño como instrumentos políticos, traicionaba a los que habían depositado su confianza en el hombre que los representaba. El engaño,

la violencia, el romper los compromisos y las promesas son normales en las relaciones entre los Estados, y, en el siglo XVI, parecía poco probable que dejaran de ser normales.

Así, se hace indispensable el estudio y conocimiento del Estado, la comprensión del maniobrar político del gobernante, la conservación y supervivencia del grupo político en el poder y las acciones y medios utilizados para justificar su comportamiento, en una supuesta razón de Estado que sobrepasa los límites de sus atribuciones constitucionales.

En el pasado, a esas justificaciones del obrar político se le conocía como razón de Estado; en la actualidad, se le denomina seguridad nacional. El esclarecer algunos aspectos de ella, es motivo de preocupación en el presente trabajo.

# **CAPITULO I**

## **LA RAZON DE ESTADO**

## A) EL ESTADO

### 1.- Concepto

Por concepto entendemos la idea que forma el entendimiento. Pensamiento expresado por medio del lenguaje. Sentencia, dicho agudo o ingenioso. Juicio, opinión, crédito, fama, reputación"<sup>1</sup>

A su vez, Porrúa Pérez afirma "concepto es la expresión intelectual de un conocimiento. Cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento lo expresa por medio del concepto. El conocimiento del Estado, cuando se obtiene por la mente, se expresa por medio de su concepto"<sup>2</sup>

Existe un gran número de teorías y autores que plantean la naturaleza y el concepto o idea de lo que es o debería ser el Estado, atendiendo a determinada doctrina filosófica o afiliación política.

De esta manera, se ha tratado de conceptualizar al Estado desde planos diversos en cuanto a profundidad y amplitud.

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Universal Sopena, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1966, pág. 2156.

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 181.

“¿Que es el Estado? ¿Es quizá una cosa, un organismo natural, parejo a otros organismos biológicos, como pretendió alguna escuela del siglo XIX? ¿Es un alma nacional o espíritu popular, como sostenía el romanticismo alemán? ¿Es un estadio o manifestación del espíritu objetivo, según lo exponía Hegel? ¿O es una complicada mixtura de múltiples y heterogéneos ingredientes (territorio, hombres, normas), como ha venido afirmando durante mucho tiempo la doctrina más difundida? ¿Constituye acaso una mera forma mental, una síntesis de conocimiento, que unifica desde el punto de vista de la finalidad una serie de elementos varios y dispares, como explicaba Jellinek? ¿Es puramente un sistema de normas, con vigencia objetiva y coercitiva, delimitada en cuanto a las personas sujetas a dichas normas, en cuanto al espacio y en cuanto al tiempo, como afirma Kelsen? ¿Es quizá un complejo de fenómenos de cultura, como movimiento histórico en constante reelaboración, en devenir incesante, según sostienen otros autores, como, por ejemplo Litt y Smend? ¿Es una fuente suprema que formula decisiones en vista de fundamentos legítimos y adecuados, mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas, para actuar de modo que se alcance un fin determinado, según explica Harold Laski? ¿Es tal vez la realidad del Estado una realidad institucional personificada jurídicamente, es decir, la personalidad jurídica de la nación, como dice Hauriou? ¿Es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social, como mantiene la tésis de Hermann Heller? He aquí, enunciados en rápido desfile, una serie de ensayos doctrinales, elaborados para contestar esta pregunta acerca de qué sea el Estado. He traído aquí a colación estas referencias, no como datos eruditos, sino para que el lector se

forme más fácilmente idea del sentido de la pregunta que se formula. Se trata de una cuestión estrictamente filosófica; en suma, de determinar en qué consiste la esencia del Estado y la realidad de éste.”<sup>3</sup>

Por otra parte, tenemos diversos conceptos del Estado, desde las escuelas platónica y aristotélica, pasando por las teorías contractualista, organicista, positivista, idealista y materialista, hasta las tesis más recientes de Maurice Duverger y Arnold Brecht, entre otros.

No obstante lo anterior, mencionaremos los conceptos de Estado, que a nuestro juicio representan la idea del Estado.

Bluntschli, citado por Porrúa Pérez, considera que “la noción o concepto del Estado se encuentra determinada por la naturaleza y los caracteres de los Estados reales; es aquella que se obtiene utilizando el primer camino que hemos indicado, a través del examen de los Estados reales que han existido en un periodo determinado de la Historia. Por el contrario la idea del Estado muestra con el brillo de una perfección ideal el modelo de Estado no realizado aún, pero que se pretende realizar, de un Estado supuestamente perfecto que construimos en nuestra mente, llegaremos, no por el saber histórico, sino por la especulación filosófica.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Recasens Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, pág. 336.

<sup>4</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Op. Cit., pág. 182.

Para Jellinek, el Estado tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido y considerado: uno es el social; otro el jurídico. Bajo el aspecto social define al Estado "como la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"; la doctrina jurídica lo considera como sujeto de Derecho, y en este sentido, es subsumible dentro del concepto de corporación, siendo dado formular de esta suerte que "El Estado es una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio."<sup>5</sup>

Hans Kelsen, refiere que "El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional". "Y de este modo, el sociólogo equipara al Estado con elementos de valor que no pueden hallarse en una sociología o psicología social orientada en las ciencias de causalidad. El Estado, considerado como una autoridad dotada de fuerza de obligar -y no es posible expresar de otro modo su esencia-, es, pues, un valor, o -si se prefiere la versión normativa del valor- una norma o sistema de normas; y, en cuanto tal, esencialmente diverso del hecho real específico, indiferente al valor de la representación o volición de una norma."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 168.

## **2. Elementos Constitutivos.**

Derivado de los conceptos de Estado expuestos en el punto anterior, se deduce que los elementos esenciales o constitutivos del Estado son el pueblo, el territorio, el poder y el orden jurídico.

El pueblo es el conjunto de individuos que habitan en un lugar determinado, llámesele villa, ciudad o Estado.

De esta manera, el pueblo, es "elemento esencial de la organización política, no es la sola suma de ciudadanos o súbditos, ni es una muchedumbre humana como compuesto humano sin concierto alguno ni enlace natural, ni moral, sino un cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, en un vínculo de sociedad para auxiliarse solidariamente en orden a un fin político; esta unidad es la que da fortaleza a un pueblo, así el pueblo es unidad, unión espiritual que respeta la particularidad de quienes le forman."<sup>7</sup>

Es conveniente citar que diversos autores, equiparan indistintamente los conceptos de pueblo y población, pero estos términos obedecen a ideas distintas, toda vez que "La locución población insinúa un contenido demográfico que expone en términos estadísticos su propia composición:

---

<sup>7</sup> González González, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1994, pág. 305.

hombres; mujeres; infantes; adultos; emigración; inmigración; etc., datos que caen propiamente en la demografía como capítulo importante de la sociología. En tanto el pueblo expresa un alcance jurídico-político, cualidad que se corresponde con la ciencia del Estado; así, el pueblo es el conjunto de hombres cuyo comportamiento, instituye el contenido de su orden jurídico, plasmándose en el derecho el título que le corresponde dentro de la estructura política, es decir, el pueblo se autodetermina en el derecho. Al ser asumido por el derecho, el pueblo adquiere una nueva magnitud, ya que se penetran sus aspectos de hecho y naturales que posibilitan la convivencia; en este sentido, el papel normativizador e institucionalizador del Estado, cumplido por el derecho, confirma su valor frente a la concepción sociológica que tiende a minimizar su función.”<sup>8</sup>

Por territorio, entendemos el espacio geográfico (superficie terrestre, aérea y marítima), en el cual el Estado se establece y ejerce en forma exclusiva su soberanía.

Kelsen, considera que el territorio, “no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado.”<sup>9</sup>

Por otro lado, Leon Duguit afirma que el territorio es un elemento constitutivo de la persona Estado, sin el cual no se le concibe, es decir, el Estado que posee el poder político no puede ejercerlo sino con la condición

---

<sup>8</sup> González González, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Op. Cit., pág. 306.  
<sup>9</sup> Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Imp. Un., México, 1949, pág. 218.

de que haya un territorio exclusivamente afecto a su ejercicio y agrega: "cuando se dice en lenguaje corriente, que el Estado tiene una soberanía territorial, no se pretende decir mas que esto: el Estado ejerce su poder sobre todas las personas que se encuentran sobre su territorio y el Estado no puede ejercer su poder sobre personas que se hallen fuera de su territorio."<sup>10</sup>

El territorio como elemento del Estado, tiene gran trascendencia por las siguientes razones:

1.- Ante todo, supone un gran avance en la civilización, porque implica la sedentaridad, o sea, la permanencia de un pueblo en un espacio geográfico determinado, hecho esencial para la aparición del Estado. Cambia la población pero el territorio permanece. La base territorial sirve de vínculo entre las generaciones, las conforma.

2.- El territorio posee alcance político, en la medida en que es el escenario donde se desarrolla la vida estatal. Todo hecho que afecte al territorio estatal, acrecentamiento, disminución, afecta directamente al Estado.

3.- Amor a la propia tierra, el ansia de expansión territorial de los pueblos de mantener a toda costa sus propios confines y las graves penas que los ordenamientos jurídicos nacionales contienen contra el secesionismo.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 288.

<sup>11</sup> González González, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Op. Cit., pág. 324.

En el lenguaje cotidiano, entendemos por poder la capacidad de salirse "con la suya" o de hacer "su" voluntad. Así tenemos que el poder como elemento del Estado, es una facultad poderosa para que el Estado pueda realizar sus fines, o en su caso imponer orden y obediencia.

Max Weber, refiere que el "Poder es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad." Por este medio llega a su concepto de poder, que tanta influencia ha ejercido en los estudios políticos: "Una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden."<sup>12</sup>

"El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, -dice Kelsen-, no es otra cosa que la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad se deriva la del territorio y la del pueblo. El poder del Estado tiene que ser la validez del orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad de tal orden."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 294.

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 301.

La soberanía es pues, la cualidad del poder, es decir, la cualidad de un orden normativo considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones.

El orden jurídico como elemento del Estado, es el conjunto de normas jurídicas de diversa generalidad que expresan la voluntad suprema del Estado, es decir, el derecho positivo es la voluntad del Estado.

En este sentido, el orden jurídico se refiere a la ley como principio constante de la conducta que deben observar los individuos en una sociedad determinada, así la positividad del derecho se apoya y se fundamenta en su efectiva observancia.

“El orden jurídico se determina por una necesidad social, unida a los beneficios que implica la coordinación de las actividades humanas. Una voluntad colectiva se ha manifestado siempre para crear normas jurídicas en beneficio de una colectividad.”<sup>14</sup>

Por su parte, Kelsen afirma: “El Estado es pura y simplemente un sistema normativo, a saber: el sistema del orden jurídico vigente.”<sup>15</sup>

De esta manera, tenemos que “las normas que forman el orden estatal son las jurídicas. La norma jurídica es la regla de imputación en virtud de la

---

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 320.

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 326.

cual se produce la imputación al Estado. Este, como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. La proposición jurídica, como específica ley jurídica, es en el reino del Derecho y del Estado el elemento análogo a la ley natural. De modo análogo a ésta, también el precepto o proposición jurídica une conjuntamente dos o más hechos en un juicio hipotético. Las dos partes constitutivas del precepto o proposición jurídica unidas conjuntamente por el vínculo del "deber ser" son: la condición jurídica (el hecho condicionante) y la consecuencia jurídica (el hecho condicionado). La consecuencia jurídica, es decir, el acto coactivo, que constituye la específica reacción del Derecho, es también al propio tiempo la acción específica del Estado -como aparato de coacción- : es, en suma, el acto del Estado: el hombre determinado para ponerla en práctica, es el órgano del Estado."<sup>16</sup>

## **B) EL PODER**

### **1.- Concepto**

---

<sup>16</sup> Kelsen, Hans, Compendio de Teoría General del Estado, Imp. Un., México, 1960, pág. 26

Poder es el dominio, imperio o facultad para mandar o hacer algo. Es la suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Son las fuerzas militares de un Estado.<sup>17</sup>

Todos los intentos de aproximarse al poder se empeñan en definirlo, dice Bidart Campos, hay noción de sentido común acerca de lo que es, pero cuesta llegar a formular su esencia. "El poder es energía; es fuerza; es capacidad de acción, de hacer, de obligar, de dirigir, de conducir, de influenciar, de plegar voluntades, de suscitar adhesiones, de inducir conductas, de obtener obediencia, de dominar, y tantas cosas más."<sup>18</sup>

Al intentar definir el concepto del poder, algunos autores han llegado a confundirlo, utilizando términos como los de "autoridad", "control", "influencia" y "liderazgo", toda vez que, tampoco lograron establecer en forma clara las diferencias entre fenómenos estrechamente relacionados entre sí.

Así las cosas, Deutsch refiere, "El poder se puede concebir como el instrumento por el cual se obtienen todos los demás valores de la misma manera en que una red se emplea para atrapar peces. Para muchas personas, el poder es también un valor en sí mismo; en realidad, para algunos es, a menudo, el premio principal. Dado que el poder funciona a la vez como un medio y como un fin, como red y como pez, constituye un valor clave en

<sup>17</sup> Enciclopedia Universal Sopena, Op. Cit., pág. 6838.

<sup>18</sup> Bidart Campos, German J., El Poder, Ediar, Buenos Aires, 1985, pág. 30.

política. Pero lo es sólo en el contexto de otros valores, ya que los hombres no viven con un solo valor.”<sup>19</sup>

Otra definición nos la proporciona Mills, al afirmar que “El poder tiene que ver con cualquier decisión que los hombres adopten en relación con las disposiciones de acuerdo con las cuales vivirán....en la medida en que se tomen dichas decisiones, el problema básico del poder consiste en determinar quiénes intervienen en su adopción.”<sup>20</sup>

## **2.- Poder del Estado**

Al poder político o poder del Estado debemos entenderlo como un poder total. Precisamente porque es del Estado, en este sentido, ese poder ha surgido de la sociedad en su conjunto, cuya finalidad consiste en organizar la vida política para beneficio de ésta.

El poder del Estado para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales de poder de una comunidad. Ningún poder es sólido y estable cuando se gobierna para esclavos. No hay gobiernos ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones. Los pueblos no

---

<sup>19</sup> Deutsch, Karl W. Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976, pág. 41.

<sup>20</sup> Rose, Arnold M, La Estructura del Poder, Editorial Paidós, S.A.I.C.F., Buenos Aires, 1980, pág. 64.

se gobiernan solos, pues la democracia directa es un mito, porque malo o bueno el poder público es el único camino para alcanzar objetivos gubernamentales.<sup>21</sup>

En referencia a este aspecto, Jellinek manifiesta, que el poder del Estado es poder de dominación, expresándolo de la siguiente manera: "La dominación es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes. Allí donde hallamos el poder de dominación, bien sea en una sociedad inserta en la vida del Estado o en un individuo, es porque procede del poder del Estado."<sup>22</sup>

### **3.- Poder en el Estado**

El poder "en " el Estado, o "dentro" del Estado, no es otro que el aparato o la estructura gubernamental en que el poder se encarna y hace visible.

De esta manera, el Estado necesita para la consecución de sus fines, una serie de órganos que actuen en su nombre, contengan y ejecuten la voluntad colectiva.

---

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 296.

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Op. Cit., pág.297.

Estos órganos del Estado pueden ser una persona, una institución u organismo a quien se le asignen una serie de funciones, atribuciones o facultades.

Conforme con lo que expresa Serra Rojas, el órgano es un medio de acción para realizar los fines de la sociedad. También, es una esfera de competencia que se integra con dos elementos importantes:

1.- En la persona o conjunto de personas o titular llamadas funcionarios públicos que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia.

2.- El segundo elemento es la unidad a la que la ley le asigna una finalidad. Esta unidad se forma con diversas posibilidades o capacidades jurídicas: competencia, derechos, deberes, limitaciones, etc.<sup>23</sup>

#### **4.- Poder del Órgano**

Por poder del órgano se entiende a cada uno de los órganos de poder (poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial) así como a sus respectivas competencias, potestades, facultades, atribuciones y funciones.

---

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Op. Cit., pág. 221.

Como puede observarse, se destaca la división de poderes, a fin de poner atención en el poder de cada órgano como aparato gubernamental desconcentrado en departamentos o poderes.

De tal suerte, tenemos que las competencias y funciones de los órganos de poder vienen a delimitar lo que puede o debe hacer u omitir tales y cuales actos.

En el poder hay competencias, porque el poder es capacidad o energía de acción. Las competencias se diversifican, se clasifican, se agrupan en torno de las funciones del poder; y cuando esas funciones se distribuyen y reparten entre órganos separados, la cuestión gana en delimitación y encuadre. A eso ha tendido el constitucionalismo moderno a través de las constituciones escritas. Sabemos cómo se llega ya hasta hablar de la constitución como una estructura de poder, y de sus normas como normas de competencia.<sup>24</sup>

## **C) LA RAZON DE ESTADO**

### **1.- La Idea de Razón de Estado**

---

<sup>24</sup> Bidart Campos, German J, El Poder, Op. Cit., pág. 170.

Desde la perspectiva Weberiana, el "tipo ideal" no se construye por abstracción, sino por penetración de la realidad; no es cuantitativo, sino cualitativo; no pretende ser una descripción de la realidad, sino un instrumento para captarla.

El tipo ideal es una imagen mental que reúne determinadas relaciones y procesos de la vida histórica en una conexión concebida como un cosmos (sistema) sin contradicciones y que no se forma abstrayendo las notas comunes a una pluralidad de fenómenos, sino mediante "la acentuación parcial de uno o de algunos puntos de vista y la agrupación de un cúmulo de fenómenos particulares, difusos y discretos, que se dan en unos casos más y en otros menos o, incluso, que no se dan, los cuales se acomodan a este punto de vista particularmente destacado hasta constituir una figura unitaria". El tipo ideal nos dice, pues, cómo sería una realidad (institucional o espiritual) si se estructurase con todo rigor de acuerdo al principio que la informa y sin perturbación alguna de errores u obstáculos en su desarrollo. De lo dicho se desprende que el tipo ideal en una construcción intelectual y que, por tanto, no pretende ser una reproducción exacta, sino, mas bien, deformada de la realidad o, para decirlo con palabras de Weber: "En su pureza conceptual no se encuentra nunca en la realidad empírica, es una utopía (mental) y para el trabajo histórico se plantea la cuestión de fijar, en cada caso individual cuán próxima o lejana está la realidad de esa imagen ideal", no es ni siquiera (o por lo menos no lo es necesariamente) algo de lo que la realidad muestre un ejemplar, "sino que tiene más bien la significación de un concepto límite con

el que se mide la realidad para esclarecer determinados componentes significativos de su contenido empírico".<sup>25</sup>

Así, la idea de la razón de Estado significa el descubrimiento de un logos propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, del Estado. Significa la des-velación de una esfera de la realidad hasta entonces oculta por el ropaje teológico, aristotélico o retórico, pero que ahora se revela en su desnudez tal y como es, como un mundo de hechos dominados por la necesidad y no de normas puras o de definiciones abstractas. Este mundo gira en torno a un eje que da unidad, orden y sentido político a las cosas, y este eje, este principio inteligible, esta causa finalis, si se quiere, es el poder, es decir, la posibilidad real de mandar a los hombres, o, para emplear la terminología de la época: de ejercer dominio o señorío sobre ellos. Junto a la desvelación de ese complejo de hechos y de su eje o principio inteligible, se descubre que el mundo político está compuesto de fuerzas polémicas y tensas, pero que en medio de la tensión y de lo polémico hay, no obstante, un orden, una estructura. Y dar cuenta y razón de este sistema de relaciones polémicas es justamente función de la razón de Estado. Entonces, la sabiduría política consistirá, de un lado, en el conocimiento de esa ragione di Stato inmanente a la vida política y que nos la muestra no como debe ser, sino tal cual es, no como un sistema normativo, sino como un sistema de relaciones causales; y, de otro, en aceptar sus correctas conclusiones como guía de

---

<sup>25</sup> García Pelayo, Manuel, De las Razones Históricas de la Razón de Estado, en La Razón de Estado y Otros Escritos de Giovanni Botero, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, pág. 7.

acción política. Y, como quiera que este orden se fracciona en un conjunto de fenómenos en relaciones tensas, la razón de Estado, una vez alcanzada la intuición básica de la política como realidad que gira en torno a un poder siempre discutido -intuición que permite captarla de un solo golpe como un todo- ha de dar paso adelante en el proceso de desvelación, procediendo a descomponer el cosmos o, más bien, el mecanismo político en las partes que lo componen, a aclarar las relaciones que existen entre ellas y a utilizarlas adecuadamente para saber orientarse en medio de su mundo, pues, en última instancia, se trata de crear condiciones que pongan a uno en situación de mandar y a los otros en situación de obedecer. Tal es el *sapere político*.<sup>26</sup>

Sin embargo, el rico contenido de la idea de la razón de Estado no se deja apresar en los límites angostos de una definición conceptual. Al contrario, tiene que seguir las repercusiones de la idea allí donde, en cada momento, se muestren más intensas y más amplias. Unas veces, por eso, es, más bien, un lado del problema total el que avanza al primer plano de la consideración, mientras que otras es, en cambio, otro, manifestándose siempre así la peculiaridad de las épocas históricas que se suceden.<sup>27</sup>

Para cada Estado hay en cada momento una línea ideal del obrar, una razón de Estado ideal. Conocerla es el esfuerzo y afán, tanto del político actuante, como del historiador que dirige su mirada hacia el pasado. Todos los

---

<sup>26</sup> García Pelayo, Manuel, *De las Razones Históricas de la Razón de Estado*, Op. Cit., pág. 8.

<sup>27</sup> Meinecke, Friedrich, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 211.

juicios valorativos sobre el obrar político no son otra cosa que ensayos para descubrir el secreto de la verdadera razón de Estado del Estado en cuestión.<sup>28</sup>

## 2.- “Las Razones del Príncipe” en Maquiavelo

Para Maquiavelo, la fortaleza del Estado reside en la fuerza y la habilidad de los gobernantes, de tal suerte que la existencia y conservación del Estado están por encima de las acciones e intereses privados de los individuos.

Maquiavelo estableció, francamente, la subordinación de los principios éticos al bienestar público y a las necesidades del Estado. La seguridad y la preponderancia del Estado son los fines supremos y permanentes; todas las demás consideraciones tienen que subordinarse al cumplimiento de estos postulados. En vez de formular una teoría del Estado, Maquiavelo establece una doctrina que conduce a la defensa y conservación del Estado.<sup>29</sup>

Antes, durante y después de Maquiavelo, no solamente el tirano, no solamente el dictador, sino también todo político en general, y el demagogo especialmente, tenía que ser un gran disimulador, un talento en apariencia, un penetrante conocedor de la oportunidad, un virtuoso aprovechador de todas

---

<sup>28</sup> Meinecke, Friedrich, La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna, Op. Cit., pág. 3.

<sup>29</sup> Gettel, Raymond G, Historia de las Ideas Políticas, Editora Nacional, México, 1974, pág. 238.

las debilidades, un calculador de todas las fallas de memoria, un fustigador de las vanidades, un hábil juglar con los idealistas, un amante de astucias, y un adorador de la fuerza. Maquiavelo solamente ha expresado en frases estos momentos anímicos aislados, que brillan a través de los siglos.<sup>30</sup>

No obstante lo mencionado, los enemigos de Maquiavelo consideran a éste como un hombre digno de castigo porque ha expuesto cómo gobiernan los príncipes y al hacerlo ha instruido al pueblo; ha “messo alle pecore denti di cane”, destruyó los mitos del poder, el prestigio de la autoridad, tornó más difícil el gobernar ya que los gobernados no pueden saber tanto como los gobernantes, las ilusiones se han vuelto imposibles, etc.”. Maquiavelo es odiado por haber “descubierto los pequeños altares” del arte de gobernar.<sup>31</sup>

Maquiavelo expone en el “El Príncipe” una serie de reglas prácticas para que el gobernante pueda conservar su posición privilegiada, triunfe, aun mediante el engaño sobre sus rivales, y detenga, en todo instante, los amagos de la pérdida de su Estado.

Se puede suponer, por consiguiente, que Maquiavelo tiene en vista a “quien no sabe”, que intenta realizar la educación política de “quien no sabe”, educación política no negativa, de odiadores de tiranos como parece entender Foscolo, sino positiva, de quien debe reconocer como necesarios determinados medios, aunque propios de tiranos, porque quiere determinados

---

<sup>30</sup> Marcu, Valeriu, Maquiavelo, la Escuela del Poder, Colección Austral, Buenos Aires, 1945, pág. 47.

<sup>31</sup> Gramsci, Antonio, Maquiavelo y Lenin, Editorial Diógenes, S.A., México, 1973, pág. 128.

finés. Quien ha nacido en la tradición de los hombres de gobierno, por todo el complejo de la educación que absorbe del ambiente familiar, en el cual predominan los intereses dinásticos o patrimoniales, adquiere casi automáticamente los caracteres del político realista. Por consiguiente, ¿quién “no sabe”? La clase revolucionaria de su tiempo, el “pueblo” y la “nación” italiana, la democracia ciudadana de cuyo seno surgen los Savanarola y los Pier Soderini y no los Castruccio ni los Valentino. Se puede considerar que Maquiavelo quiere persuadir a estas fuerzas de la necesidad de tener un “jefe” que sepa lo que quiere y cómo obtener lo que quiere y de aceptarlo con entusiasmo, aun cuando sus acciones puedan estar o parecer en contradicción con la ideología difundida en la época, la religión.<sup>32</sup>

Las intenciones de Maquiavelo al escribir *El Príncipe* han sido más complejas y también “más democráticas” de lo que deriva de la interpretación “democrática”. Maquiavelo considera que tan grande es la necesidad del Estado unitario-nacional que todos deberán aceptar que para el logro de este elevadísimo fin sean empleados los únicos medios idóneos. Se puede decir por consiguiente, que Maquiavelo se propuso educar al pueblo, mas no en el sentido que se da habitualmente a esta expresión, o al menos que le dieron ciertas corrientes democráticas. Para Maquiavelo, “educar al pueblo” debe haber significado tornarlo consciente y convencido de que para lograr el fin propuesto sólo puede existir una política, la realista, y que por lo tanto, era imprescindible estrechar filas a su alrededor y obedecer al príncipe que

---

<sup>32</sup> Gramsci, Antonio, Maquiavelo y Lenin, Op. Cit., pág. 9.

emplea tales métodos, pues sólo quien desea el fin desea también los medios idóneos para lograrlo.<sup>33</sup>

Maquiavelo, dejando a un lado las teorías y libre de toda prevención mira a la Romania, y lo que ve, los hechos, le inspiran estas preguntas: ¿Cuándo y por qué se pierde el poder? ¿Cómo se logra y cómo se conserva? ¿Cómo se convierte la fuerza en poder, el poder en soberanía y la soberanía en Estado? ¿Cómo se defiende y agranda el Estado? ¿Cómo debe portarse el príncipe que ha llegado a gobernar por medio de crímenes, y cuáles son las obligaciones militares del príncipe? ¿Es mejor gobernar con crueldad, o con clemencia? ¿Debe el príncipe cumplir su juramento?. Precisamente la debilidad de su patria, Florencia, le permite establecer las preguntas con precisión. No tiene que conciliar lo que es con lo que debiera ser, pues el poderío de Florencia se ha reducido casi a la nada.<sup>34</sup>

Así las cosas, Maquiavelo entiende que para la gran obra de la unidad nacional el soberano necesita una suma de poder que sólo cabe en un monarca absoluto. Para el buen éxito del intento de unir, armar y libertar la patria, ha de ser y debe ser un tirano, y un tirano hecho a imagen de los grandes legisladores. Armado el pueblo y expulsados los extranjeros, dará buenas leyes y procurará la duración y seguridad de su obra, confiando la defensa al pueblo. Las corrompidas costumbres de la Italia de entonces impedían la

---

<sup>33</sup> Gramsci, Antonio, Maquiavelo y Lenin, Op. Cit., pág. 129.

<sup>34</sup> Marcu, Valeriu, Maquiavelo, la Escuela del Poder, Op. Cit., pág. 121.

realización de tan patriótico intento, que fue el sueño de Maquiavelo durante toda su vida.<sup>35</sup>

### 3.- La Teoría de los Intereses de los Estados

Otra derivación de la tendencia a hacer concreta la abstracta razón de Estado fue la teoría llamada de "los intereses de Estado", desarrollada principalmente en Francia, en la época de Richelieu, que trata de racionalizar la Política concreta de un país en un momento histórico concreto y, por tanto, frente a unos enemigos concretos en una constelación internacional concreta; dicho de modo más breve: se trata de establecer unas máximas conformes à soit même. Por consiguiente, no se apoya tanto en los famosos ejemplos del pasado cuanto en ejemplos y hechos del presente referentes al propio país y a los de los adversarios -o "émulos" como se decía entonces en español- en datos sobre los recursos propios y ajenos, sobre las líneas maestras de la orientación política de los émulos, sobre la proporción propia y ajena entre los recursos disponibles y los fines planteados, sobre la constelación internacional del presente y sus posibilidades de cambio mediante la negociación, etc. Así, pues, junto a la específica razón de Estado según la constitución, surge también una específica razón de Estado para cada país en una situación histórica dada.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Navarro, Luis, Obras Políticas, Nicolás Maquiavelo, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, pág. 27.

<sup>36</sup> García Pelayo, Manuel, De las Razones Históricas de la Razón de Estado, Op. Cit., pág. 44.

El propio interés del Estado para el que se vivía, llevaba a estudiar los intereses, es decir, las leyes dinámicas específicas y constantes de los otros Estados, a fin de saber así como había que conducirse. Y de rechazo, se llegaba de esta manera a entender más profundamente el propio interés, elevándolo de la esfera del instinto y del mero apetito a la esfera de la conciencia refleja y del querer clarificado y racional. Al tratar de calcular la dinámica interna de los rivales, se acostumbraba también el observador a calcular mejor las reglas del propio obrar y a aplicarlas más consecuentemente, más limpias de la pasión y de los impulsos del momento. El obrar político pudo así convertirse en verdadero arte político. Esta tendencia a la elaboración de un verdadero arte político susceptible de enseñanza, podía llevar, es cierto, una vez más, al método de la teoría del Estado concentrada en el ideal ahistórico del Estado mejor. Es decir, se podía indagar cuál era el mejor arte político, extrayendo de la masa de las proposiciones empíricas individuales y de las reglas de comportamiento político aquellas más utilizables, reuniéndolas en un canon de fórmulas, en un tratado del arte político, aplicable a cada Estado. En la época primera, en el siglo XVI y en los comienzos del XVII, la tendencia en esta dirección fue más intensa que en los tiempos subsiguientes, y la razón es obvia. El naciente sentido empírico de la humanidad moderna se hallaba todavía limitado y penetrado por el viejo espíritu dogmático; por esta razón el nuevo material empírico del obrar político se aprehendía con una actitud todavía intensamente dogmatizante y esquematizadora. Desde el punto de vista de la historia del espíritu, reviste, por eso, un encanto excepcional, ver cómo la

teoría general del arte político, retrocede paulatinamente ante la doctrina de los intereses especiales de los Estados.<sup>37</sup>

El informador diplomático fue el descubridor por naturaleza de la teoría de los intereses de los Estados. Siempre que entendía seriamente su cometido, el diplomático no podía contentarse en comunicar sucesos y resultados, con caracterizar a personajes o reunir material estadístico sobre las fuerzas del Estado en que estaba acreditado, sino que tenía que tratar de reducir a un denominador común los acontecimientos, intenciones y posibilidades del momento. Los comienzos de la nueva doctrina se encuentran, por eso, en los comienzos mismos de la diplomacia moderna, en la época, clásica para ella, de Maquiavelo.

La finalidad de las "Relaciones", empero, que era sólo la de informar en cada caso sobre la situación concreta en un país concreto, mantuvo dentro de ciertos límites este fecundo método de observación. Las "relaciones" no pudieron, por eso, elevarse a una investigación sistemática de la universalidad de estos intereses de los Estados, ni menos aún, a un cuadro total de sus conexiones europeas.

En el escrito *Discours des Princes et Etats de la Chrétienté plus considerables à la France, selon leurs diverses qualitez et conditions*, aparecido entre 1623-24, y de quien se presume que el Padre José, quien fuera

---

<sup>37</sup> Meinecke, Friedrich, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Op. Cit., pág. 149.

confidente y auxiliar de Richelieu, sea su autor, se lee: "El mejor consejo que puede darse en cuestiones del Estado -comienza diciendo- se basa siempre en el conocimiento singular del Estado mismo". Hay que saber lo que el Estado es en sí y lo que es en relación con los demás Estados, cómo es gobernado, cuál es la relación entre el príncipe y los súbditos, y cuál es su comportamiento frente al extranjero. Existe, en efecto -y aquí habla la amarga experiencia de medio siglo de historia francesa- una correspondencia necesaria e ineluctable entre el interior y el exterior, lo mismo para lo bueno que para lo malo, y el más mínimo desorden en el interior repercute en la conducta de las potencias extranjeras, mientras que todo fortalecimiento en el interior lleva inmediatamente a corregir los daños producidos en la posición exterior del Estado durante el tiempo de sus enfermedades y convulsiones. Dado que todos los príncipes del mundo se guían sólo por sus intereses, recibiendo el impulso para la acción de la dicha o desdicha de sus vecinos, ¿quién puede dudar de que un soberano débil y no respetado en el interior contará menos para sus vecinos y aliados que un príncipe que es obedecido y temido en el interior? En los últimos azarosos tiempos de Enrique III, Francia se vió mal tratada, incluso por sus antiguos amigos y aliados, mientras que, después de los triunfos de Enrique IV en el interior, casi todas las potencias de Europa, con excepción de la casa de Austria, buscaron a Francia, como contrapeso contra aquélla. A dios gracias, el cuerpo de Francia está sano, y por eso, una vez terminadas felizmente las luchas internas, ha llegado la hora de restablecer su posición frente a las demás potencias. Este es el problema que hay que estudiar, a fin de saber qué es lo que hay que temer y qué es lo que se puede esperar de ellas.

Sólo, por tanto, desde el punto de vista de los propios intereses de Francia han de considerarse y caracterizarse los Estados de Europa, y sólo ésta constituye el campo de observación.

El triunfo de la Política y de la doctrina de los intereses fue facilitado, además, por el carácter mecánico que revestían todavía ambas a la sazón. El manejo de esta Política encerraba un goce semejante al del jugador de ajedrez: algo parecido a lo que todavía hoy siente el diplomático encanecido en el oficio. Era una Política que podía resistir un carácter de juego y deporte. El cálculo y manejo de los impulsos y de los medios de los grandes y pequeños soberanos de Europa encerraba un encanto extraordinario para espíritus superiores, así como también una gran tentación para gentes aventureras: la tentación de buscar su suerte hoy con este partido y mañana con el otro. La teoría de los intereses enseñó también el arte expeditivo de cambiar de convicciones, de ponerse hoy al servicio de este interés y mañana al del otro; en este sentido, el siglo XVI dió nacimiento a una especie de mercenarios de la diplomacia, a una muchedumbre de diplomáticos y semi-diplomáticos, residentes, agentes, corresponsales y publicistas, siempre al servicio de cualquier potencia, siempre dispuestos a calcular hábilmente cualquier interés.

#### 4.- "El Estado Soy Yo" de Luís XIV

Durante el reinado de Luis XIII, se abandona, poco a poco, en Francia, la doctrina de Bodin relativa a la existencia de determinadas leyes fundamentales que ni aun la corona puede quebrantar; y se adopta el criterio de que el monarca está libre, en su conducta, de toda traba, excepto las limitaciones que señala su propia conciencia. En el reinado de Luis XIV, las políticas dominantes proclamaban a la monarquía absoluta como la mejor forma de gobierno posible; enaltecen la persona del rey, hasta convertirle en un agente directo de la voluntad de Dios en la tierra, mediante la concepción del derecho divino; defienden la sumisión ciega e incondicional de los súbditos y sostienen la independencia de la iglesia anglicana frente a las pretensiones del Papa. Francia es el país más poderoso de Europa; las aspiraciones de sus reyes se concretan en la expansión territorial en el exterior y la entronización de su propio absolutismo dentro de la nación. En los primeros tiempos del reinado de Luis XIV intenta, en vano, la Fronde limitar el desarrollo de la doctrina absoluta. En la etapa más avanzada de su reinado se escuchan algunas críticas contra el grand monarque, motivadas por la bancarrota económica que producen los enormes gastos de las guerras y de la vida fastuosa de la corte. Así, el mariscal Vauban, famoso por su destreza en ingeniería, propone una revisión en materia de impuestos para favorecer los intereses del pueblo. Considera al trabajo, especialmente el agrícola, como el fundamento de la riqueza, y es un precursor de la teoría del impuesto único. Pierre Boisguilbert, al examinar las cuestiones de hacienda pública, pone en duda la sabiduría de la Política monárquica. La riqueza de un pueblo depende de una armonía natural de la industria (no de la constitución política), y es

necesario un criterio de igualdad en la reglamentación del impuesto. Fénelon, en sus obras literarias discute la utilidad del gobierno personal sobre un gran pueblo y apoya la libertad del comercio. Sin embargo, puede decirse que, en términos generales, el pensamiento político, sobre todo entre los teólogos, se subordina completamente a la voluntad del rey. El cardenal Richelieu, famoso ministro de Luis XIII, influye, especialmente, en la difusión de la doctrina que sostiene la autoridad ilimitada del poder monárquico. El motivo de la *raison d'Etat* sirve de justificación a su política.

La teoría del derecho divino del poder real encuentra un defensor elocuente y ardoroso en la figura del obispo Jacques Bossuet, a quien elige Luis XIV como preceptor de su hijo. Bossuet escribe su tratado de política para que sirva de enseñanza al heredero del trono francés y le muestra su posición elevada y la responsabilidad de sus funciones.

Bossuet justifica el gobierno, en cuanto representa un poder necesario regulador de las bajas pasiones de la humanidad; según Bossuet, la monarquía hereditaria es la forma de gobierno más antigua y natural, porque se funda en la autoridad del padre dentro de la familia. La realeza es sagrada; atacar al rey constituye un sacrilegio. "Se debe respetar a los reyes, como cosas santas". El monarca ha de ser paternal ejerciendo su autoridad entre el pueblo, como el padre entre sus hijos. El monarca es absoluto; no tiene que rendir cuentas de su conducta a nadie; los súbditos están sujetos a la obediencia pasiva. Pero, al mismo tiempo, la realeza está sometida a la razón, no debe usar de sus poderes arbitrariamente. El rey es una representación de la majestad de Dios y

ha de obrar con arreglo a tan señalado destino. Ha de sostener la religión y defender la justicia. El rey no es una persona privada, sino pública. "El Estado se confunde con él; la voluntad del pueblo se encierra en la suya propia". A los caracteres y atributos de la soberanía, añade Bossuet el de su preeminencia sagrada. Pero a la vez, insiste en la responsabilidad moral de los gobernantes. "Los reyes deben ejercer su poder con temor y dominándose a sí mismos, como una cosa que les viene de Dios y de la cual les ha de exigir, también, Dios cuenta, algún día".<sup>38</sup>

Luís XIV, el rey sol, pudo decir "el Estado soy yo". Sus memorias sobre el arte de gobernar que dictó para aleccionar al hijo que iba a sucederle en el poder, muestran la sobria y rica experiencia de un verdadero hombre de Estado.

Su pensamiento sobre el aprendiz de rey, apunta: "He hecho algunas reflexiones acerca de la dura y rigurosa condición de los reyes, quienes deben rendir, por decirlo así, cuenta pública de todos sus actos a todo el universo y a todos los siglos, y sin embargo no pueden rendirla a nadie en su tiempo, sin faltar a los más grandes intereses y sin descubrir el secreto de su conducta. Y no dudando de que los acontecimientos bastante grandes e importantes en que tomé parte, en el exterior o en el interior de mi reino, serán considerados en su día de diversa manera, según el genio y pasión de los escritores, me gustaría que tuvierais aquí elementos para rehacer la historia, si se aleja de ellas y no penetra bien en mis proyectos y sus motivos. Los explicaré sin disimulos,

---

<sup>38</sup> Gettel, Raymond G, Historia de las Ideas Políticas, Op. Cit., pág. 380.

incluso en aquellos puntos en que mis buenas intenciones no hayan sido afortunadas, persuadido de que es propio de un espíritu mezquino -que se engaña ordinariamente- la pretensión de no equivocarme jamás, y de que quienes tienen bastante mérito para acertar frecuentemente, hallan alguna magnanimidad en reconocer sus errores.

No sé si debo poner en el número de los míos el no haber tomado desde un comienzo por mí mismo la dirección de mi Estado. Si ha sido un error, he tratado de repararlo más adelante; y puedo asegurarme con toda resolución que jamás ha sido efecto de negligencia ni de blandura de ánimo.

Desde la misma infancia, sentía sonrojo cuando se pronunciaba en mi presencia el solo nombre de reyes indolentes y de mayordomos de palacio. Pero debe tenerse en cuenta el estado de cosas a la sazón: terribles agitaciones por todo el reino, antes y después de mi mayoría de edad; una guerra extranjera, en la cual sus querellas domésticas habían hecho perder a Francia mil y mil ventajas; un príncipe de mi sangre y de gran nombre a la cabeza de los enemigos; muchas cábalas en el Estado; los parlamentos todavía en posesión gustosa de una autoridad usurpada; en mi corte, muy poca fidelidad sin interés, y, por lo mismo, los súbditos en apariencia más sometidos eran más de temer que los más rebeldes; un ministro rehabilitado a pesar de tantas facciones, muy hábil, muy diestro, que me amaba y a quien amaba, quien me había prestado grandes servicios, pero cuyos pensamientos y maneras eran, naturalmente, muy diferentes de los míos, y a quien sin embargo no podía contradecir sin menoscabar su crédito y quizá excitar nuevamente contra él,

por esta falsa imagen de la desgracia, las mismas tormentas que con tanto trabajo había calmado; yo mismo, bastante joven todavía, mayor en verdad a la mayoría de los reyes, a quienes las leyes del Estado han adelantado sus facultades reales para evitar mayores males, pero no de esa edad en que los simples particulares comienzan a gobernar libremente sus asuntos; no podría conocer enteramente el peso de la carga sin saber previamente de mis propias fuerzas; prefiriendo sin duda alguna en mi corazón una alta reputación, si podía adquirirla, a todas las cosas y a la vida misma, pero comprendiendo al propio tiempo que en mis primeros actos, o bien colocaría sus fundamentos o se perderían para siempre mis esperanzas, y que de este modo me encontraba compelido y retardado casi igualmente en mi designio por un solo y mismo deseo de gloria.

Sin embargo, no dejaba de probarme en secreto y sin confidente, razonando solo, conmigo mismo, sobre los acontecimientos que se presentaban; lleno de esperanza y alegría cuando descubría a veces que mis primeros pensamientos eran los mismos a que llegaban finalmente gentes hábiles y consumadas, y persuadido en el fondo de que yo no habría sido colocado y conservado en el trono con tan intensa pasión de bien obrar sin que pudiera encontrar los medios para ello. Al fin, transcurridos algunos años de este modo, restablecida la paz general, realizado mi matrimonio, fortalecida mi autoridad y muerto el cardenal Mazarino, me vi obligado a no diferir más lo que deseaba y temía al mismo tiempo desde hacía tantos años. Comencé a dirigir la mirada por todos los lados de mi Estado, y no miradas indiferentes, sino miradas de dueño sensiblemente afectado por no ver a uno

solo que me invitara y presionara a hacer algo; pero observando con cuidado lo que en el tiempo y en la disposición de las cosas me podía permitir. Por todas partes reinaba el desorden.

Por lo que respecta a sus primeros actos de gobierno, Luis XIV, manifiesta: Sea de ello lo que sea, y para no volver más sobre este tema, inmediatamente que comencé a mostrar esta conducta con mis ministros comprendí muy bien, no tanto en sus palabras como en un cierto aire de verdad que se hacía distinguir de la adulación, como se distingue una persona viva de la más bella estatua, y supe luego por varias vías no sospechosas, que no solamente estaban satisfechos, sino en cierto modo sorprendidos de verme tomar partido tan fácilmente en los asuntos más difíciles, sin aceptar precisamente sus opiniones ni parecer que me alejaba de ellas por sistema, y siendo frecuentemente mi decisión aquella que más tarde la experiencia demostraba había sido la mejor. Y aunque vieron desde ese momento que siempre serían a mi lado lo que los ministros deben ser y nada más, quedaron muy satisfechos de un empleo en el cual, entre otras mil ventajas, hallaban una entera seguridad en el cumplimiento del deber, no habiendo nada más peligroso para quienes ocupan semejantes puestos que un rey que duerme de ordinario para despertarse de tiempo en tiempo, como sobresaltado, tras haber perdido el hilo de los asuntos, y en esta turbia y confusa hace responsable a todo el mundo de los fracasos, de los casos fortuitos o de las faltas de que él sólo debiera acusarse.

Después de haberme instruído plenamente, mediante estas conversaciones con ellos, entraba más atrevidamente en materia. Nada me apremiaba más que el querer aliviar a mis pueblos: la miseria de las provincias y la compasión que tenía por ellas me solicitaban intensamente. El estado de mis finanzas, tal como os lo he presentado, parecía oponerse a ello, y en todo caso aconsejaba diferirlo; pero siempre hay que apresurarse a hacer el bien. Las reformas que tenía entre manos, aunque útiles al público, habrían de ser molestas para un gran número de particulares. Era acertado comenzar por alguna cosa que sólo fuera agradable, y no había medio de sostener por más tiempo el nombre mismo de paz sin que fuera seguida de alguna dulzura de esta naturaleza y que diera mejores esperanzas para el porvenir. Pasando, pues, por encima de toda otra consideración, y esperando de ello más alivio, renuncié primeramente a tres millones sobre los impuestos plebeyos del año siguiente, ya reglados, y cuya imposición iba a hacerse.

Al mismo tiempo renové, con el designio de hacerlas observar mejor que hasta entonces, las prohibiciones de oro y plata sobre los vestidos y otras mil superfluidades extrañas que eran una especie de carga y de contribución voluntaria en apariencia, pero forzada en sus efectos, que mis súbditos, sobre todos los más calificados y las personas de mi corte, pagaban diariamente a las naciones vecinas, o por decir mejor, al lujo y a la vanidad.

Era necesario por mil razones, incluso para prepararse a la reforma de la justicia, tan necesaria, disminuir la autoridad de los tribunales, los cuales bajo pretexto de que sus juicios son sin apelación, y según se dice soberanos y

en última instancia, habiendo tomado poco a poco el nombre de tribunales soberanos, se consideraban como otras tantas soberanías separadas e independientes. Les hice conocer que no toleraría más tiempo tal situación. Y para dar el ejemplo, habiendo sido el Tribunal de Cuentas de París el primero que comenzó a alejarse del deber en ciertos aspectos de su jurisdicción, exilé a algunos de los oficiales más culpables, creyendo que este remedio bien empleado desde un comienzo me impediría tener que utilizarlo frecuentemente más adelante, lo que ha resultado cierto.

Inmediatamente después les hice conocer aún mejor mis intenciones mediante un decreto solemne de mi Alto Consejo. Pues, ciertamente es verdad que estos tribunales no tienen nada que ordenar los unos a los otros, estando reglados sus resortes por las leyes y por los edictos. Y esto era suficiente en otros tiempos para hacerlos vivir en paz; o, si sobrevenía alguna diferencia entre ellos, sobre todo en los asuntos de los particulares, eran tan escasas y tan poco complicadas de procedimiento, que los mismos reyes las liquidaban con una sola frase, frecuentemente mientras se paseaban; hasta que los asuntos aumentaron en el reino y las argucias mucho más que los asuntos, este cuidado fue confiado principalmente al canciller de Francia y al Consejo del cual ya os he hablado, quien necesariamente debe estar autorizado para reglar los demás tribunales bajo su jurisdicción; e incluso para todos los otros asuntos que a veces juzguemos conveniente, por razones de utilidad pública o de nuestro servicio, atribuirle extraordinariamente su conocimiento, quitándolo a esos tribunales que sólo de nosotros lo tienen. Sin embargo, por este espíritu de soberanía, en los desórdenes de los tiempos, sólo la deferían

en tanto que les parecía bien, y pasaban adelante diariamente y en toda clase de asuntos, no obstante estas prohibiciones, hasta llegar a decir frecuentemente que no reconocían otra voluntad del rey que aquella que estaba en las ordenanzas y en los edictos.

Por este decreto prohibí a todos en general el tomar decisiones contrarias a las de mi consejo, bajo cualquier pretexto que fuera, ya respecto a su jurisdicción o al derecho de los particulares; y les ordené que cuando creyeran rozarse en su actividad se lamentaran ante mí, recurriendo a mi autoridad, no siendo la autoridad que yo les había confiado otra que la de hacer justicia a mis súbditos y no la de hacerse justicia a sí mismos, lo cual es una parte de la soberanía de tal modo unida a la corona y de tal modo propia del rey, que no puede ser comunicada a ninguna otra.

Del arte de la política, Luís XIV, aconseja: Considerando cuán cierto es que todo el arte de la política consiste en aprovecharse de las coyunturas, pienso algunas veces si los discursos y estas propias memorias no debieran colocarse entre las cosas inútiles, puesto que el resumen de todos los preceptos consiste en el buen sentido y en la aplicación de aquello que no recibimos de los demás, sino que más bien hallamos en nosotros mismos. Pero esta repugnancia a nuestros propios razonamientos no es razonable; pues la aplicación nos viene principalmente de la costumbre, y el buen sentido sólo se forma merced a una larga experiencia o por una reiterada meditación sobre las cosas de la misma naturaleza, de suerte que debemos a las propias reglas y ejemplos la ventaja de podernos pasar sin reglas ni ejemplos.

Otro error igualmente peligroso se desliza entre los hombres, pues como este arte de aprovecharse de todas las cosas, de las que el pueblo ignora como de las que conoce, es más grande y perfecto cuanto más se oculta y disimula, en esto contraría su propia gloria, y frecuentemente sucede que se quiere oscurecer el mérito de los buenos actos imaginándose que el mundo se gobierna por sí mismo, mediante ciertas revoluciones fortuitas y naturales que sería imposible prever ni evitar; opinión que los espíritus vulgares reciben fácilmente, porque halaga a sus pocas luces y pereza, permitiéndoles llamar desgracias a sus faltas y suerte a la industria de los demás.

Para comprender, hijo mío, cómo debéis reconocer con sumisión un poder que es superior al vuestro, y capaz de echar abajo cuando le plazca vuestros designios mejor concertados, estad siempre persuadido de que habiendo establecido por sí mismo el orden natural de las cosas, no lo violará fácilmente ni a todas horas, tanto en vuestro perjuicio como en vuestro favor. Puede asegurarnos en los peligros, fortalecernos en los trabajos, iluminarnos en las dudas, pero no realiza nuestros asuntos sin nosotros, y cuando quiere hacer a un rey feliz, poderoso, lleno de autoridad, respetado, su camino más corriente es hacerle prudente, clarividente, equitativo, vigilante y laborioso.<sup>39</sup>

## **5.- La Razón de Estado**

---

<sup>39</sup> Luis XIV, Memorias Sobre el Arte de Gobernar, Op. Cit., pág. 40.

Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento. La "razón" del Estado consiste, pues, en reconocerse a sí mismo y a su ambiente y en extraer de este conocimiento las máximas del obrar. Una vez convencido de la exactitud de su conocimiento, el político "tiene" que obrar de acuerdo con él, a fin de alcanzar su meta. Para cada Estado hay en cada momento una línea ideal del obrar, una razón de Estado ideal. Conocerla es el esfuerzo y el afán, tanto del político actuante, como del historiador que dirige su mirada hacia el pasado. Todos los juicios valorativos sobre el obrar político no son otra cosa que ensayos para descubrir el secreto de la verdadera razón de Estado del Estado en cuestión.<sup>40</sup>

Por su parte, Settala, afirma: "En todas las ciencias activas y operativas, en las actividades relacionadas con los actos y los hechos, en las facultades y artes, se encuentran dos hábitos: uno enseña a conocer los medios y las maneras para conseguir el objetivo, mientras que el otro los utiliza de acuerdo con las enseñanzas del primero. El retórico enseña los modos y medios para persuadir, el orador los aplica; el poeta dispone sus composiciones de acuerdo con los preceptos de la poética; el político enseña la manera de organizar adecuadamente el principado o la república y los medios para conservarla, ya

---

<sup>40</sup> Meinecke, Friedrich, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Op. Cit., pág. 3.

sea mediante las leyes como con la prudencia consultiva, mientras que el poderoso los utiliza y los lleva a efecto. Por la pobreza de las lenguas con mucha frecuencia estos dos hábitos se indican con el mismo nombre, a pesar de que son bien distintos; el operativo, que es más noble y refinado que el otro, incluye al primero, y muchos que conocen a fondo los preceptos de la retórica nunca llegaron a ser buenos oradores, y he conocido a personas que dominaban los preceptos poéticos y nunca supieron hacer una buena composición poética o pergeñar un verso. Por esto pienso que podemos afirmar que hay dos especies de razón de Estado: una que enseña los medios adecuados para conservar la forma de la república, y otra que los aplica; conociendo la segunda no es difícil conocer y comprender la primera. La razón de Estado de la primera especie, correspondiente al arte retórico, es el hábito o facultad de conocer los medios y modos convenientes para establecer o conservar cualquier forma de república; la segunda, correspondiente al arte oratorio, será el hábito y facultad de poner en obra tales medios y modos. ¿Qué ciencia será entonces la primera, que nos enseña los preceptos para la conservación del gobernante y el gobierno en determinado Estado?. ¿Será la política o una ciencia subordinada a la política, o bien será totalmente distinta de la política? A quien examine el objetivo de la razón de Estado y los preceptos que vamos a exponer le resultará claro que este arte pertenece a la ciencia política, pero solamente como una de sus partes. En efecto, la política tiene como objetivo principal el bien público, mientras que la razón de Estado procura preferentemente el bien de los que son los jefes de la república; aquella siempre se muestra con cara honrada y piadosa, ésta con aspecto frecuentemente malvado y cruel; aquella abarca todas las cosas que

pertenecen a todo el cuerpo de la república, ésta se limita a unos pocos casos determinados. Aunque la política nunca pierde de vista la honestidad, y ya hayamos dicho que muchas razones de Estado son malas -como las que forman y seleccionan al tirano o a la aristocracia para conservarse a sí mismos y al Estado en la forma elegida- y esto pareciera alejarnos de la idea de que toda razón de Estado está contenida en la política, sin embargo, lo único que se concluye es que esencial parte de la política es la recta razón de Estado, pero no prueba que la misma ciencia no deba tratar también de la mala razón de Estado. El objetivo del médico es la salud y el conocimiento de los males que la destruyen, para poder alejarlos y restablecer la salud. El médico trata de los venenos, no para enseñarlos, sino para mostrar los remedios para vencerlos y, eliminando el peligro, restablecer la salud. Del mismo modo el político trata de la mala razón de Estado y de los medios con que el tirano se conserva a sí mismo y la forma de esa república injusta; pero no para que la adoptemos, sino para que la rechacemos totalmente, o la atemperemos, o para que -conociendo los principios que rigen las acciones de quien procediera de ese modo- podamos impedir que logre su propósito; o bien, por último, para que, al conocer ciertas acciones disfrazadas de buenas no quedemos en el engaño.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Settala, Ludovico, *La Razón de Estado*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1988, pág. 45.

## **CAPITULO II**

# **LA SEGURIDAD NACIONAL COMO RAZON DE ESTADO**

## **A) SOBERANIA ESTATAL**

### **1. CONCEPTO**

La idea de la soberanía estatal no es otra que la facultad que tienen los Estados de mantenerse libres e independientes frente a otros Estados.

Dentro del Estado existen diversos grupos humanos que tienen mayor preeminencia unos sobre otros, pero, ninguno la tiene sobre el Estado. Esta cualidad de mayor jerarquía propia del Estado, es lo que Hermann Heller llamó unidad decisoria universal para un territorio determinado; es decir, los Estados soberanos tienen la facultad de decidir siempre y sin excepción alguna dentro de su territorio, el rumbo y las acciones a seguir en su evolución y desarrollo.

Esa cualidad de supremacía propia del Estado soberano, tiene validez no sólo para todos los grupos que se encuentran en su espacio territorial, sino principalmente respecto a los grupos y Estados ajenos al mismo.

Así, cuando se afirma que el Estado es soberano, debe entenderse que dentro del marco en que es llamado a ejercer su autoridad, está en posesión de

una potestad que no deviene de ningún otro poder y que no puede ser equiparada a otro.<sup>42</sup>

## 2. EL INTERES NACIONAL.

En la determinación de los objetivos del Estado, está el de la intensa búsqueda del interés nacional, es decir, se trata de encontrar una estrategia para alcanzar las grandes aspiraciones de la sociedad y traducirlas en el interés nacional.

Es preciso señalar que el término "interés nacional", implica ideas tales como: objetivo nacional, voluntad nacional, interés general, principios nacionales o fines de la nación, entre otros; estos conceptos se manifiestan a través de las relaciones sociales de producción, las creencias, ideologías y valores, así como las estructuras de poder.

Las comunidades modernas tienen necesidades físicas (alimento, vivienda, vestuario); sociales (seguridad, trabajo, salud); culturales (educación, deporte, entretenimiento); y, políticas (participar, votar, opinar); estas necesidades o valores sustantivos que la mayor parte de los individuos o

---

<sup>42</sup> González González, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político, Op. Cit., pág. 287.

grupos persiguen, la gente desea disfrutarlos con seguridad y en libertad, de tal modo, desea poder confiar en tenerlos en el futuro sin tener que hacer un gran esfuerzo de autonegación o autocontrol y sin quedar sujeto a restricciones externas. Pero, en el aspecto que nos ocupa, este conjunto de necesidades incluyen la propia conservación, independencia, integridad territorial, seguridad nacional y bienestar económico del Estado.

Algunos autores, han clasificado los intereses nacionales del Estado en tres grupos: el primero, denominado interés vital, es el destinado para situaciones de amenaza inminente a la supervivencia o seguridad nacional del Estado, derivado de acciones políticas, económicas, sociales, comerciales y ecológicas que demandan la adopción de medidas enérgicas o extremas. El segundo, intereses mayores, es aquel que presenta situaciones internas o internacionales que amenazan la seguridad nacional pero cuyos efectos ofrecen alternativas aceptables de solución por medio de compromisos, negociaciones o celebración de tratados diplomáticos. Y por último, los llamados intereses periféricos, en los que se incluye principalmente a la protección de intereses privados, de grupos de presión o de corporaciones multinacionales, que son de alta prioridad en los aspectos económicos y comerciales que impactan y vulneran la seguridad nacional del Estado en cuestión.

De esta manera, el interés nacional se relaciona con el conjunto de aspiraciones y necesidades individuales y colectivas, mismas que deben ser traducidas en beneficios sociales dinámicos para que adquieran su efectividad política.

## **B) SEGURIDAD NACIONAL**

### **1. CONFORMACION HISTORICA DEL TERMINO**

La idea de la seguridad nacional es diversa al contexto histórico y geográfico en que se ha manifestado, toda vez que la historia política de los Estados ha sido muy variada en su naturaleza histórica de formación nacional, lo que motivó a cada Estado a centrar sus esfuerzos de seguridad en necesidades e intereses muy particulares. Tal vez, por esta razón, los teóricos de las relaciones internacionales no se han puesto de acuerdo sobre su definición tanto teórica como práctica.

En el aspecto teórico, la doctrina de la seguridad nacional puede representar la enseñanza de diversos principios y valores de gran importancia para garantizar la seguridad y soberanía del Estado.

En la práctica, el concepto ha tenido una evolución complicada y confusa; para algunos estudiosos del tema, la seguridad nacional es sinónimo de represión, puesto que en su nombre se ha perseguido y acusado a críticos y opositores al régimen de gobierno en turno, de ser enemigos de la nación y estar al servicio de intereses del exterior.

En el caso de México, nuestro país, como muchos otros del Tercer Mundo -pero a diferencia de los Estados nacionales originales-, surgió como actor independiente en la arena internacional a principios el siglo pasado, sin poseer aún los atributos sociales de una verdadera nación. Durante una buena parte del siglo XIX, las profundas divisiones políticas, sociales y raciales heredadas de la época colonial -la existencia de una república de indios y otra de españoles en la Colonia, ilustra bien la profundidad de esta división- así como el regionalismo y la incomunicación interna, hicieron que la mexicana fuera por un buen tiempo una sociedad prenatal, y su seguridad se vió muy afectada por ese hecho. En esas condiciones, la defensa del interés nacional -interés básicamente teórico, puesto que la nación aún estaba por construirse- se centró, por tanto, en su aspecto más elemental: en el de la creación de una unidad interna mínima, y en la defensa de la integridad territorial frente a las amenazas que entonces surgieron de dentro y de fuera: la secesión de las regiones, el imperialismo europeo y el expansionismo norteamericano, entre otras.

La consolidación de un gobierno central en México y la de Estados Unidos como una gran unidad geopolítica al fin de sendas guerras civiles, la solución de la comunicación interoceánica norteamericana mediante la construcción de un canal en el istmo de Panamá y no de Tehuantepec, y la disminución de la presencia política y militar europea en América Latina en favor de la hegemonía norteamericana, fueron otros tantos factores que hicieron que disminuyeran, hasta casi hacerla desaparecer, la amenaza eterna sobre la integridad territorial mexicana. A partir del fin de la Revolución de

1910-1920 el esfuerzo mexicano en materia de seguridad nacional dejó de centrarse en la defensa territorial y hasta fechas muy recientes se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: a) en ampliar su capacidad de autodeterminación política vis-à-vis Estados Unidos, y b) en la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo. En realidad esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario, que, a su vez, fue la columna vertebral de la política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político en 1982.<sup>43</sup>

## 2. DEFINICION

La seguridad nacional de cada Estado está sujeta a determinadas circunstancias, factores, variables e intereses, los cuales se van adecuando o transformando según sea el caso; de ahí se deduce que el concepto de seguridad nacional debido a su dinámica y flexibilidad no sea idéntico o similar para todos los Estados.

El concepto de la seguridad nacional resulta ser un término que responde a las características, peculiaridades, sistema político, identidad

---

<sup>43</sup> Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad Perdida*, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990, pág.13.

nacional, raíces histórico-culturales, etc., de cada Estado en particular, de donde debe tenerse como premisa básica, la evidencia, para captar el que cada país, dispondrá de una visión individualizada sobre su seguridad, siendo imposible configurar un concepto universal y sobre todo funcional para todos los Estados, pues equivaldría a la total uniformación de todas las naciones, sistemas políticos ideologías, culturas, etc., algo que resulta imposible concretar; se reitera en consecuencia la afirmación “cada país dispondrá de un concepto particular respecto a lo que entiende por seguridad nacional, en función de sus objetivos nacionales”.<sup>44</sup>

No obstante la existencia de un gran número de definiciones acerca de lo que es o debe ser la seguridad nacional y de lo que debe hacer cada Estado para elaborar su propio concepto en base a sus objetivos e intereses nacionales; en un estudio realizado en 1986, por el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, se lee: “En principio, la seguridad es una condición que los Estados consideran que no existe, el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional. Por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto. La seguridad nacional e internacional necesita verse como cuestión de grados”.

---

<sup>44</sup> Vega G., Gerardo, Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método, México, 1988, pág. 82

### **3. IMPLICACIONES DEL TERMINO**

Durante un tiempo existió una tendencia marcada que relacionaba a la seguridad nacional con aspectos estrictamente de defensa militar. Esto obedeció a que la interpretación y difusión de seguridad más conocida en ese entonces, giraba en torno a los Estados Unidos de América, cuyo concepto tradicional se construyó en base a asuntos de defensa militar, nacional y de seguridad interna, sin tener en cuenta asuntos relativos al desarrollo económico o bienestar social.

Los Estados no son ajenos a las interferencias y perturbaciones internas y externas que obstaculizan su desarrollo, impidiendo o retardando la consecución de sus intereses nacionales, lo que da lugar a que su seguridad nacional se vea amenazada o vulnerada. Esto implica que al concepto de la seguridad nacional se le asocie con una infinidad de temas de diversa índole, tales como la interdependencia económica, la fuga de capitales, el costo real del servicio de la deuda, migración, tráfico de drogas, contaminación ambiental y boicot internacional, entre otros.

A este respecto, la doctrina militar reconoce como antagonismos (presión, presión dominante, amenaza, factor adverso), a los obstáculos o interferencias que impiden o retardan la consecución de los intereses

nacionales y que afectan o limitan la seguridad nacional de un Estado, clasificándolos según el nivel de poder nacional opuesto que lo patrocina.

Por otra parte, la fortaleza de la seguridad nacional no puede ni debe fincarse en el poder de las fuerzas armadas de un Estado exclusivamente; confluyen hacia esto, otros aspectos de gran valor; es por inferencia un asunto de Estado y de ninguna forma parte exclusiva de un grupo o institución nacional o gubernamental. Debe recalcarse la importancia de algunas corrientes intelectuales, por señalar a la seguridad nacional, como una vertiente militar, destinada a suplir a la política suprema de un Estado; otra corriente pretende insinuar la función utilitaria, hacia el exterior de un sistema político, mostrando un escenario incompatible con el desarrollo nacional; desde luego no es desconocido el empleo de doctrinas de seguridad nacional como substitutivas de un Estado de Derecho.<sup>45</sup>

Por tales razones, el planteamiento y redefinición del concepto global de seguridad nacional es indispensable desarrollarlo para cada Estado en particular.

### **C) LA SEGURIDAD NACIONAL COMO RAZON DE ESTADO**

---

<sup>45</sup> Vega G., Gerardo, *Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método*, México, 1988, pág. 134.

En el capítulo I, se expresaron diversos razonamientos relacionados con la conveniencia y cuidado que debe tener el gobernante acerca del arte con que debe conducir su Estado. Estas ideas reflejan el saber y basto conocimiento político acumulado durante mucho tiempo, por hombres que dedicaron su vida entera al estudio y análisis de la más alta organización humana: el Estado.

Las ideas políticas acerca de la razón de Estado, vertidas a través de los libros, se han convertido con el paso del tiempo en invaluable acciones del obrar político; estas enseñanzas muestran planteamientos que van desde la enorme dificultad que experimenta el nacimiento y desarrollo del Estado (conocimiento de su naturaleza, comprensión de sus elementos constitutivos y mecanismos de defensa y respuesta), hasta la conducción y buen gobierno del Estado (conocimiento de su preservación y de los métodos prudentes y justos que debe emplear un gobernante para conseguir el bien público y privado de sus conciudadanos y lograr la conservación y fortaleza del Estado, o sea, el entendimiento y uso de la buena razón de Estado; así como, el conocimiento de aquellas estratagemas astutas y maliciosas que debe evitar utilizar para su propio interés y beneficio, que serían malas y reprobables, es decir, haría uso de la mala razón de Estado).

El acervo cultural sobre la razón de Estado aludido es rico y variable en contenido. Existe un extenso número de títulos políticos publicados en Italia, entre los años de 1552 y 1631, en los cuales la mayoría de ellos se manifiesta el reconocimiento teórico de imponer en el gobierno del Estado, un esfuerzo

de armonizar la praxis del Estado, la moral oficial y la conducta del gobernante.

La concepción teórica de la razón de Estado responde a una necesidad de la sociedad en su evolución: sujetar al gobernante a los intereses del Estado, necesidad de disociar su persona y sus intereses de los del Estado. La siguiente etapa en la evolución política es la necesidad de subordinar, ya no el gobernante al Estado, sino el Estado al derecho.<sup>46</sup>

Desde esta perspectiva, continuaremos nuestro estudio de la seguridad nacional como razón de Estado.

## **I. EL PROYECTO DE NACION**

Un Estado que se respete a sí mismo, inevitablemente tendrá que poner especial interés y cuidado en su política de seguridad nacional, toda vez que para garantizar su desarrollo y la consecución de sus objetivos, es preciso determinar y prever con un mínimo de riesgo posible las variables que el rumbo de la acción política llegue a tomar, con objeto de adecuar en esa dirección las actitudes y comportamiento del gobierno del Estado en cuestión.

---

<sup>46</sup> Settala, Ludovico, La Razón de Estado, Op. Cit., pág. 33.

La génesis y elaboración de las políticas de desarrollo del Estado, no sólo deben contemplar aspectos y valores de carácter político, económico, social, científico, cultural, tecnológico o artístico, sino también el relacionado con su seguridad. Todas estas cualidades y características determinan un modo uniforme de vida y constituyen un estilo propio de acción política, cuyas ideas, criterios y puntos de vista, serán útiles para definir en forma clara y concreta toda una serie de estrategias y tácticas para construir a corto, mediano o largo plazo a partir de la situación actual y de los recursos o elementos disponibles para hacerlo, el proyecto de nación deseado.

Si la consecución de los objetivos propuestos se van dando gradualmente, se dice que la construcción de la sociedad o Estado deseado se ha planteado como un proyecto nacional.

Con la elaboración del proyecto nacional puede calcularse la viabilidad de la sociedad o del Estado que se pretende alcanzar; y aunque en algunos casos, pueda existir errores de cálculo, esto es sumamente distinto que andar a ciegas o dar tropezones por doquier.

El término "proyecto" connota las ideas de "representar en perspectiva", "proposición de realizar o llevar a cabo", "lo que da idea de lo que se ha de ser o ha de costar una obra"; y "nacional" por ahora sólo en el entendido de que se aplica en todo un país.

La viabilidad de todo proyecto nacional, requiere de tres aspectos de gran importancia: viabilidad física: si los recursos naturales, humanos, tecnológicos y de capital instalado alcanzan para producir los bienes y servicios requeridos; viabilidad social: si la actitud y tradiciones de los grupos sociales -su grado de conciencia, expectativas, motivaciones, movilización- y la organización institucional no pone en obstáculos demasiado fuertes al proyecto nacional, o si los recursos alcanzan para modificar a tiempo eso; y, viabilidad política (inclusive lo ideológico y militar): si las fuerzas que se oponen al proyecto nacional tienen poder suficiente para detenerlo o hacerlo cambiar de rumbo, comparadas con las que lo apoyan, en cada etapa.

Para poder cumplir con todas estas condiciones, el método constructivo incluye como una propuesta básica que el estilo y proyecto nacional se definan mediante las necesidades humanas de que la sociedad se tiene que ocupar. Más en concreto: se da una lista de necesidades materiales, culturales, políticas y de cualquier otro tipo cuya atención se supone que es responsabilidad de la sociedad entera, en algún grado (las que no están en la lista quedan para que cada individuo las satisfaga por su cuenta). Si la lista no es completa, en el sentido anterior, se la va completando (o sea, es una lista "abierta"). Se determinan los grandes grupos de población que hoy presentan diferencias apreciables en la satisfacción de esas necesidades, o que puedan presentarlas. Se indica en que forma y grado, y en qué plazos, se propone satisfacerlas, para cada uno de esos grupos. Estos son los objetivos (las necesidades mismas son sólo "criterios", pues la misma necesidad se satisface

de maneras distintas, en estilos distintos). Estos objetivos tienen que darse en forma suficientemente clara como para poder analizar: a) recursos materiales que cada uno de ellos requiere, a lo largo del tiempo; b) grado en que satisface las expectativas de los destinatarios; y, c) efectos positivos y negativos que puede tener para el cumplimiento de los demás objetivos.<sup>47</sup>

Por otra parte, es interesante señalar las dos versiones del proyecto nacional, planteadas por el autor venezolano Briseño Porras en su libro *Iniciación al Vocabulario de Seguridad y Defensa*, donde apunta, que la primera es aquella en que los objetivos e intereses del programa de acción se convierten en los objetivos e intereses de los grupos de élite económica capaces de manejar el Estado liberal burgués, es decir, el proyecto nacional de la oligarquía que recurre a valores jurídicos, éticos y religiosos para utilizar el poder en función de sus intereses de clase. Y la segunda versión que se refiere al proyecto nacional histórico, porque supone la actualización progresiva de la conciencia de clases oprimidas históricamente, en donde lo histórico pasa a ser lo cotidiano y lo supuestamente normal.

Si para la versión del proyecto nacional el problema es el conservar históricamente situaciones de privilegio, para la versión del proyecto nacional histórico el problema consiste en convertir la indiferencia, el escepticismo, la apatía y en una palabra la alienación, en ideas-fuerzas capaces no ya de

---

<sup>47</sup> Varsavsky, Oscar, *Marco Histórico Constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975, pág. 18.

“contemplar el mundo sino de transformarlo”, según la repetida frase de Marx.<sup>48</sup>

Cualquier posición que se intente construir en la elaboración del proyecto nacional, sin tener en cuenta estos elementos implicaría un grave riesgo para la seguridad nacional.

## 2. RAZONES GEOPOLITICAS

La idea de la geopolítica surgió en los albores de la primera guerra mundial y la terminación de la segunda, como una doctrina de importante aplicación práctica que trata de relacionar los diversos factores geográficos con las realidades y posibilidades políticas de un Estado.

Lo anterior, provocó que sus críticos la calificaran de “ciencia nazi” o “seudociencia”, toda vez que, debido a los trabajos y estudios de Federico Ratzel “Antropogeografía” (1882) y “Geografía Política” (1903); Rudolf Kjellén “El Estado como una forma de Vida” (1918); Haldford J. Mackinder “Pivote Geográfico de la Historia” (1904), “Ideales Democráticos y Realidades” (1918) y “El Mundo Redondo y la Conquista de la Paz” (1943) y Karl Haushofer “Geopolítica del Océano Pacífico. Estudio sobre las relaciones

---

<sup>48</sup> Briceno Porras, Guillermo, *Iniciación al Vocabulario de Seguridad y Defensa*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1989, pág. 75.

de la Geografía y la Historia" (1924), y creador del Instituto de Geopolítica en Alemania, junto con los principios racistas de Alfred Rosenberg, que preconizan la superioridad de los nórdicos sobre los demás grupos étnicos de la tierra, aportaron las bases para justificar, preparar y poner en práctica las acciones de invasión y conquista del Tercer Reich.

Una comisión designada por el Instituto de Geopolítica de Alemania, integrada por Karl Haushofer, Erich Obst, Herman Lautensach y Otto Maull, definió a esta disciplina como "la doctrina de las relaciones terrestres, de los desarrollos políticos... Se basa en los amplios fundamentos de la geografía, especialmente de la geografía política, y es la doctrina de los organismos espaciales políticos y de su estructura... De aquí que la geopolítica sea la doctrina de un arte. Es la guía de política práctica que indica cómo se deben tomar los pasos en medio de lo desconocido... La geopolítica debe ser y se ha hecho la conciencia geográfica del Estado."<sup>49</sup>

Por su parte, Atencio, la define de la siguiente manera: "Geopolítica es la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de poder extraer conclusiones de carácter político.

Guía al estadista en la conducción de la política interna y externa del Estado y orienta al militar en la preparación de la defensa nacional y en la conducción estratégica, al facilitar la previsión del futuro mediante la

---

<sup>49</sup> Vivó, Jorge A., La Geopolítica, Jornadas (El Colegio de México) Centro de Estudios Sociales, México, 1943, pág. 13

consideración de la relativa permanencia de la realidad geográfica les permite deducir la forma concordante con esta realidad en que se pueden alcanzar los objetivos y, en consecuencia, las medidas de conducción política o estratégica convenientes."<sup>50</sup>

Es importante destacar la gran relevancia de la geopolítica, no sólo en las cuestiones militares sino principalmente en las políticas y aspectos de seguridad nacional de los Estados. La razón fundamental de su estudio obedece a que existen necesidades e intereses de otros Estados que se plantean diferentes tipos de orientación geopolítica. El emplazamiento geográfico de un Estado y sus relaciones con otros Estados es lo que define el problema de su seguridad.

Desde hace algunas décadas, las potencias han mostrado un interés inusitado por la exploración de los espacios desérticos, el espacio aéreo y los fondos marinos, con la posibilidad de explotar sus riquezas y manipular los recursos naturales con fines políticos y estratégicos. Los Estados son muy diferentes en cuanto a la variedad de los recursos naturales que poseen, al igual que los problemas políticos internacionales que la posesión y dominio de los mismos acarrea.

El campo de estudio de la geopolítica no sólo se centra en los aspectos antes citados, sino abarca también cuestiones relacionadas con los avances y desarrollos tecnológicos, la similitud o divergencia de los regímenes

---

<sup>50</sup> Atencio, Jorge E. *Qué es la Geopolítica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1965, pág. 10.

políticos, sus ideologías, religión, herencia cultural e idioma, entre otras características, da lugar a la creación de los llamados "bloques" y "pactos regionales". En este sentido, el objeto de análisis de la geopolítica, sería explicar el marco de las condiciones actuales que presentan los diversos aspectos de vida del Estado, así como su proyección hacia el futuro.

No es artificio atribuir a la geografía el carácter de verdadera ciencia del Estado y que en tal, tiende a absorber a la filosofía en cuanto se refiere al hombre, a la historia, cuando se base en los antecedentes del pasado, a la filosofía de la historia al basarse en el presente, como transición causal del pasado, que mira al futuro, y finalmente a la ciencia política, cuando analiza las manifestaciones sociales, económicas y políticas de una nación, en lo interno y en lo internacional, para realizar la apreciación de su destino posible y de su conducta para alcanzarlo en las mejores condiciones, en un mundo cada vez más interdependiente, en el que los Estados ya no serán objeto de la geopolítica, sino también las masas continentales y sus agrupamientos, no ya los pueblos y naciones sino sus asociaciones raciales que ya asoman en Asia, África y América.<sup>51</sup>

En el aspecto muy particular de la seguridad nacional, al Estado le interesa saber como estamos, con que contamos y que queremos lograr, en síntesis, esto es el objeto de las razones geopolíticas.

---

<sup>51</sup> Briano, Justo P. Geopolítica y Geoestrategia Americana, Editoriñl Pleamar, Buenos Aires, 1966, pág. 164.

### 3. ASPECTOS ESTRATEGICOS

La seguridad nacional como razón de Estado, debe plantearse desde diferentes aspectos estratégicos y no nada más como un problema de soberanía, defensa militar o seguridad interna de los Estados. El Estado que todavía utiliza el concepto de la seguridad nacional como sinónimo de seguridad interna, está evidenciando inevitablemente la vulnerabilidad de su seguridad en contraste con los Estados que han llegado a comprender bastante bien su significado, al subordinar al entorno de la seguridad nacional todos los aspectos de su desarrollo.

Los Estados que se han preparado adecuadamente en este sentido, son los que en sus relaciones o nexos políticos, económicos, comerciales, tecnológicos y culturales, imponen con gran facilidad a otros Estados, todas las condiciones, exigencias, obligaciones, requisitos, responsabilidades y trabas que ellos prefieren, llegando con ello a obtener siempre los mejores beneficios y ganancias.

Las potencias al tener bien definidas sus estrategias de seguridad, pueden incluir en sus agendas con otros Estados, asuntos tan diversos como la migración, el narcotráfico o los acuerdos comerciales, que a su parecer constituyen una seria amenaza a su seguridad nacional, dejando a un lado y sin evaluar otros asuntos de suma importancia para el Estado receptor. Los Estados menos fuertes, al no poder controlar lo que no comprenden o no

tienen bien definido, dejan sin incluir otros problemas relevantes como la dependencia alimenticia, inversión extranjera, la deuda o la contaminación ambiental, porque no saben si tales asuntos podrían reunir los requisitos o condiciones para ser catalogados como amenazas a su propia seguridad.

Otra de las maneras por las cuales sucede lo anterior, es por medio de las transnacionales, que son empresas muy grandes, con ramas, filiales, socios o agentes en muchos Estados, quienes se ocupan del desarrollo, producción, comercialización, transporte y financiamiento de una gran variedad de bienes y servicios; crecen por inversiones directas, aportando equipos y procesos propios, pero también por absorción de empresas locales ya existentes; controlan a muchas otras asignándoles la tarea de producir piezas o partes aisladas, de las cuales son únicos compradores (se forma así un "colchón" de empresas subordinadas que cargan con buena parte de los problemas laborales y financieros); sus beneficios fluyen en su mayoría a un país determinado, donde se halla la dirección central, que cuenta con el apoyo diplomático (pero pueden luego ser redistribuidos a otros países, a través de inversiones o del pago de dividendos a accionistas). Muchos Ministros de Economía de países importantes han estado y están, ligados directamente a esas empresas, sin hablar de los casos de soborno.

Las transnacionales, no sólo cuentan con el apoyo diplomático -y militar si hace falta- de su propio país, sino que han promovido o facilitado la creación de otro aparato que sirve a sus muchos intereses comunes. Son instituciones internacionales o multinacionales de diversos tipos, sin objetivos

de lucro, sino por el contrario, muchas veces son de coordinación o ayuda a países "subdesarrollados", científicos, etc., algunos ejemplos: Naciones Unidas, OEA, OECD, UNESCO, BID, Banco Mundial, FMI, OIT, Junta Interamericana de Defensa, Fundación Ford, etc., etc. Nominalmente son asociaciones igualitarias de gobiernos o sus organismos especializados y otras instituciones nacionales, o son privadas pero declaradas "de interés público", como las fundaciones científicas. Se supone que sirven para evitar la explotación de unos países por otros, pero en la realidad actúan atando las manos de los países débiles, quitándoles soberanía a través de los innumerables reglamentos que se comprometen a cumplir (pero que los grandes saben eludir porque han sido preparados por sus propios expertos en los eternos "asesoramientos" que son la mejor prueba de nuestra inmadurez). En esta pesada red de compromisos y presiones es muy difícil para un país tomar medidas drásticas contra las empresas transnacionales, si no cuenta con el apoyo de la mayoría de los miembros, y ésta, hasta ahora, siempre pudo ser manipulada por los países sede de las transnacionales.<sup>52</sup>

Ha existido la creencia en algunos sectores de la población, que las negociaciones, tratados o pactos que los Estados celebran, se dan en igualdad de condiciones y circunstancias, lo que nos parece sin lugar a dudas una suposición ingenua y equivocada de lo que sucede en la realidad, pues el hecho de que en contados casos un Estado fuerte se deja ganar un punto en los regateos de los asuntos que negocia, es con el afán de que el otro Estado

---

<sup>52</sup> Varsavsky, Oscar, Marco Histórico Constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias, Op. Cit., pág. 308.

se sienta como un héroe de su propia "liberación", toda vez que en la mayoría de los casos son imposiciones y serias desventajas para sus intereses.

Un claro ejemplo que sintetiza la importancia de los aspectos estratégicos, lo encontramos en Gerardo C.R. Vega, quien expresa: Es adecuado y oportuno señalar como se puede eslabonar un problema de seguridad nacional que afecte a un país, por cuanto se refiere a política y estrategias de seguridad nacional:

- Problema: El índice de crecimiento demográfico en el país verde, ha venido incrementándose significativamente en los últimos cinco años, los estudios realizados, proyectan serias dificultades para los próximos 20 años, puesto que esta población demandara: atención médica, escuelas, alimentación, habitación y empleo; demandas que rebasan las capacidades del país en recursos, perfilándose problemas sociales, los cuales pueden afectar aspectos de seguridad nacional de seguir la tendencia de aumento.

- La política de seguridad nacional puede estar expresada en los términos siguientes: "abatir las tasas de crecimiento en la población a los índices adecuados, con los cuales el Estado pueda garantizar el bienestar y desarrollo integral de la población por nacer en los próximos años" ésta, así expresada constituye una política de seguridad nacional, cuya perspectiva es la de no desafiar el desarrollo nacional en términos que puedan convertirse en conflictos sociales; como podrá observarse, aquí, el asunto de seguridad nacional es la preocupación de no generar en el seno de la población,

demandas que se expandan al terreno de la economía, la educación, la política, es decir intranquilidad en la sociedad civil, como se ve éste no es asunto de fuerzas armadas o militar para quienes mantienen la tesis militarista de la seguridad nacional; para hacer viable la política es necesario elaborar las estrategias que sean necesarias.

- La estrategia de seguridad nacional propuesta como un simple ejemplo, la cual puede ser ampliada a estadios más amplios pudiera quedar así:

1o. Desde luego el campo donde se ubica es el social, de éste se infieren las instituciones que tendrán la responsabilidad de hacerse cargo de la tarea, se contempla a las autoridades de salud, educación, comunicación, y la entidad responsable del control de población; se podrán incluir a instituciones particulares diferentes; necesario será señalar la cabeza o mando director a cargo de dirigir, planear y coordinar la estrategia.

2o. Se especifica a qué objetivos nacionales se afectan negativamente si no se atiende la problemática, podría ser al de justicia y bienestar social.

3o. Al incluirse los recursos se tendrá que mencionar cuáles serán los medios, estos podrán ser campañas de educación en los programas escolares, la utilización de métodos anticonceptivos, empleo de los medios de comunicación masiva, radio, televisión, prensa; en esta parte, es vital determinar cantidades, no basta señalar los elementos, únicamente debe forzosamente especificar cuantitativamente el monto de los medios.

4o. Esta parte estará destinada a determinar el costo económico de la estrategia y el impacto en los presupuestos gubernamentales a fin de hacer viable el proyecto de la estrategia.

5o. Por demás importante será el determinar los tiempos en los cuales se esperan tener resultados confiables, la estrategia debe tener límites de tiempo indicados por fases, una tarea de esta índole no puede ser mantenida al infinito, así podrá decirse: en dos años abatir el 3% de crecimiento, en cuatro años reducir un 3.5% para dejar la tasa en un índice de .5% a los 10 años y así sucesivamente tendrá que planificarse.

6o. Habrá que especificar las áreas territoriales donde la estrategia tendrá preponderancia, podrá ser el sector rural o el urbano, acorde con los indicadores, más no basta decir campo o ciudad, es imprescindible indicar los lugares geográficos concretos; simultáneamente las áreas estratégicas funcionales por el papel de participación a que están llamados a desempeñar, salubridad, bienestar, educación, etc.

7o. La estrategia requiere seguimiento y supervisión, evaluar es tarea constante en seguridad nacional, ver el punto de avance es fundamental para corregir o ajustar la estrategia.

8o. Resumiendo, lo anterior sólo es un ejemplo de los muchos que potencialmente puede haber, corresponde a la realidad el conformar los enfoques y proyecciones.<sup>53</sup>

#### **4. CRITERIOS DE SEGURIDAD NACIONAL**

La seguridad nacional como razón de Estado debe delinearse y planearse como la consecución de los objetivos e intereses nacionales insertos en el proyecto de nación, bajo criterios bien definidos entre los cuales podemos destacar los siguientes:

-El Estado debe crear un sistema de seguridad nacional acorde a sus necesidades e intereses vitales;

-La doctrina de la seguridad nacional tiene que planearse como un conjunto de procedimientos, métodos, prácticas y elementos mediante los cuales el Estado pueda hacer uso de ellos como recurso de su poder político;

-La seguridad nacional debe ser considerada como una condición indispensable para garantizar la conservación, desarrollo y supervivencia del Estado, debiéndose apoyar en los valores fundamentales, aspiraciones y seguridad de su pueblo;

---

<sup>53</sup> Vega G, Gerardo C. R, Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método, México, 1988, pág. 299.

-La seguridad nacional es de la incumbencia de todos los sectores de la población y no nada más de los órganos del gobierno o de algunos grupos particulares, por lo que su formulación exige ser plural;

-La formulación de las políticas de la seguridad nacional deben ser viables para garantizar la consecución de los objetivos nacionales y el desarrollo del Estado;

-El marco jurídico de la seguridad del Estado, debe estar debidamente especificado y establecido en su constitución política y leyes reglamentarias correspondientes, con objeto de determinar las competencias, atribuciones, responsabilidades, obligaciones y derechos de los órganos del Estado, así como de los ciudadanos;

-Es necesario precisar los aspectos políticos, económicos, sociales, científicos, tecnológicos, comerciales, culturales y militares, antagónicos tanto externos como internos, mismos que deben quedar subordinados al entorno de la seguridad nacional, a efecto de que se manejen con dicho criterio; y,

-De ninguna manera, la seguridad nacional debe verse únicamente desde el punto de vista militar, o confundirse con la seguridad del régimen de gobierno en funciones, ni mucho menos, con la de un grupo de poder.

## **CAPITULO III**

# **ORGANISMOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS ESTADOS CONTEMPORANEOS**

Los gobiernos al igual que los hombres pueden semejarse unos de otros, sin pretender ser idénticos, ya que aunque se parezcan difieren en ideas, características, cualidades, hábitos, costumbres y formas de pensar, de ahí que resulta interesante poder observar a continuación como algunas organizaciones políticas perciben y formulan su seguridad nacional desde diferentes perspectivas y enfoques, pretendiendo con ello defender y salvaguardar la consecución de sus objetivos e intereses nacionales que como Estados libres e independientes se han empeñado en lograr.

Es un hecho que pocos gobiernos disponen actualmente de un potencial tan grande y extraordinario que una decisión suya sobre seguridad, no sólo influye directamente sobre la misma, sino también sobre la de otros Estados. Así tenemos que a lo largo de la historia, los Estados han visto peligros donde no los había, y no han hecho caso de las verdaderas amenazas.

Es conveniente destacar las diferencias que implica, el que por una parte el significado de las políticas de seguridad nacional de los Estados, se enfoquen en un sentido, y por la otra, la praxis de la seguridad nacional en manos de las entidades encargadas de ésta, manifiesten otra cosa distinta.

El derecho internacional sólo conoce -en el sentido de una reglamentación positiva- el concepto espionaje respecto de la reunión de noticias en un país beligerante. Según el artículo 29, apartado I, del reglamento de la guerra terrestre, establecido en la Haya en 1907, sólo considera como espía "quien secretamente... o con un pretexto falso... recoge

o intenta recoger, en el campo de operaciones de un beligerante, noticias... con la intención de comunicarlas al enemigo". Pero en el lenguaje general se emplea el concepto espionaje para toda búsqueda de informaciones secretas sobre Estados extranjeros realizada incluso con medios criminales. La obtención de las informaciones incumbe a los servicios de inteligencia de que hoy dispone todo Estado. Normalmente, dependen inmediatamente del gobierno. Los servicios de inteligencia tienen su base en el interior; su campo de operaciones, en parte, en el exterior. Generalmente sólo se conoce su existencia; los nombres de los dirigentes, la estructura, el personal y la actividad deben ser secretos.<sup>54</sup>

Los objetivos del servicio de inteligencia, son los de preservar de sorpresas y de decisiones desafortunadas al gobierno de los Estados, asegurando y garantizando el factor sorpresa frente a otros Estados. De ahí, que tengan encomendadas diversas actividades especiales, entre las que destacan: el suministro de información secreta sobre los demás Estados extranjeros, toda vez que son esenciales para el análisis, interpretación y enjuiciamiento de la situación que presenta el Estado objeto de estudio, y que no puede conseguirse fácilmente en el material de dominio público, y la protección de los secretos de Estado propios, es decir, la lucha y defensa contra las actividades de espionaje extranjeros.

---

<sup>54</sup> Marxismo y Democracia, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Tomo Política 3, Ediciones Rioduro, de Edica, S.A., Madrid, 1975, pág. 15.

Un servicio de inteligencia nunca toma personalmente -con la excepción ocasional de algunos servicios de inteligencia en los países en vías de desarrollo- las decisiones políticas. Siempre aporta sólo una contribución a las mismas. La medida en que son utilizados los resultados de los servicios de inteligencia por el gobierno del Estado, depende del alcance, de la calidad, aprovechamiento y presentación oportuna de las informaciones obtenidas, de las posibilidades de acceso inmediato al gobierno, de la conexión personal de los cuadros dirigentes del servicio de inteligencia con los dirigentes políticos y militares. La formación común de los funcionarios del servicio de inteligencia con las últimas promociones del servicio exterior, el intercambio recíproco de los funcionarios dirigentes en los órganos del servicio de inteligencia, del partido y del gobierno y las relaciones personales, aseguran a los servicios de inteligencia la posición de influyentes consejeros políticos. El hecho de que los servicios de inteligencia se encarguen de las tareas de protección del Estado refuerza su posición.<sup>55</sup>

## **I. LA CIA. AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

Diversos fueron los factores que incidieron para que los Estados Unidos de América, poco después de la segunda guerra mundial, percibieran

---

<sup>55</sup> Marxismo y Democracia, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Tomo Política 3, Ediciones Rioduero, de Edica, S.A., Madrid, 1975, pág. 22.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

una sería amenaza a su posición de potencia mundial preeminente a resultas de su ascensión, entre las que destacan: la estrategia mundial soviética que desafiaba su supervivencia y seguridad, al mejorar su posición de defensa, practicando en Europa del Este un régimen duro, y asumiendo frente a Berlín y Europa Occidental una postura amenazadora, que llevaron al gobierno de los Estados Unidos a instalar a lo largo de la periferia de la entonces U.R.S.S., numerosas bases de protección militar, provocando además una serie de maniobras y actitudes agresivas de su política exterior, que resultaron muy perjudiciales a su seguridad real y que ocasionaron el problema central de la carrera armamentista (la guerra fría), y, los errores de análisis e interpretación del cúmulo de información confidencial que llegaba al alto mando estadounidense establecido en Pearl Harbor, que dió motivo para que los Estados Unidos comenzaran a construir un vasto sistema de inteligencia y espionaje propio.

Concebida durante el régimen de gobierno del presidente Truman, la CIA, Agencia Central de Inteligencia, surge como un organismo de gran importancia vital para la seguridad nacional y el bienestar del pueblo norteamericano, no obstante de que más tarde, se convertiría en una agencia de espionaje establecida e infiltrada subrepticamente en todos los Estados del Mundo.

A raíz del análisis de las causas del desastre ocasionado por las fuerzas militares japonesas sobre la base estadounidense establecida sobre Pearl Harbor, los estrategas norteamericanos se dieron cuenta de que los servicios

de inteligencia militar -ejército y armada-, contaban con una infinidad de datos e informes de los cuales no se había hecho uso efectivo y que hubieran sido suficientes para haberlos prevenido del ataque inminente, toda vez que la mayoría de las informaciones proporcionadas reflejaban análisis y pronósticos contradictorios, creando confusión y zozobra, y dejaba a veces que ante el basto número de datos o lo que es lo mismo, la falta de un consejo adecuado, el presidente actuara por sus propios impulsos. Esta situación dió lugar a que mediante orden del ejecutivo del 22 de enero de 1946, se creara el Grupo Central de Inteligencia, antecesor de la CIA, estando integrado por los secretarios de Estado, de la Guerra y la Marina, y el representante personal del presidente Truman; así, se tendría asegurada una provisión diaria de información de inteligencia especializada sobre diversos tópicos que giraban entorno a la seguridad nacional de los Estados Unidos de América.

La vida del Grupo Central de Inteligencia fue muy breve, pues el Congreso al ordenar la casi unificación de la defensa, abolió dicho organismo, creando la actual CIA. Antes de que fuera tomada la decisión final, se buscó el consejo de Allen Dulles, quien era un experto en cuestiones de espionaje e inteligencia y quien posteriormente sería su director, e hizo las siguientes recomendaciones: la CIA, debería tener el control absoluto sobre su propio personal; su director no debería tener arriba de él a nadie que pudiera influir de ninguna manera en la solución o recomendación para escoger a su propio equipo de colaboradores; tener su propio presupuesto y el derecho de aumentarlo mediante fondos de los Departamentos de Estado y Defensa Nacional; tener jurisdicción exclusiva para realizar operaciones secretas; tener

acceso a toda la información clasificada como secreta, relativa a todos los países extranjeros; ser la entidad reconocida para tratar con sus similares de inteligencia de otros Estados; y, también, tener a su personal y sus operaciones protegidos por una legislación sobre secretos oficiales que proporcionara castigos adecuados para la violación de la seguridad.

En 1947 se promulgó la Ley Nacional de Seguridad, que daba origen a la CIA, y entre otras funciones le confería las siguientes atribuciones: asesorar al NSC (Consejo Nacional de Seguridad) sobre los asuntos de espionaje; formular recomendaciones al NSC para actividades de coordinación e inteligencia de los departamentos y agencias del gobierno; correlacionar y evaluar los datos de inteligencia y proveer a su adecuada divulgación dentro de los organismos gubernamentales a quienes tocara estar enterados de ellos; desempeñar servicios "adicionales" en beneficio de los organismos de espionaje ya existentes; y, desempeñar otras actividades y deberes relacionados con el espionaje o inteligencia que pudieran ser ordenados por el NSC.

Hablar de la CIA, es hablar de un organismo del cual se ha dicho mucho, pero en realidad se conoce poco, y lo poco que se sabe sobre su estructura, su organización, sus operaciones, sus objetivos, sus acciones, sus planes, sus éxitos y sus fracasos, ha contado con la autorización de sus respectivos directores a lo largo de su existencia. Se trata pues, de un organismo sobre el cual el pueblo norteamericano sabe menos que cualquier otra oficina gubernamental más importante, y esto obedece a que es una

agencia del gobierno de la cual no esta permitido saber casi nada, amén de que tanto directivos y representantes tampoco están sometidos a ningún control.

La CIA es la única agencia cuyo presupuesto jamás ha sido revelado, cuyo director puede firmar un recibo por cualquier suma de dinero sin que medie comprobante ni explicación. ¿Cuántas personas emplea, cuántos agentes tiene? Aún los miembros del Congreso norteamericano no lo saben con precisión. Su cuartel en Washington se estima que incluye más de 200,000 empleados en todo el mundo, se cree que cuenta con más personas en su nómina que todo el Departamento de Estado. ¿Cuánto dinero tiene a su disposición? De nuevo, la mayoría de los miembros del Congreso que votan por los fondos no lo saben con precisión. La CIA misma, dice que "ésta cifra se guarda en secreto y no es conocida por más de cinco o seis miembros en cada ministerio. Su asignación es ocultada a las peticiones de presupuestos de varios departamentos de gobierno; los cálculos varían en varios miles de millones de dólares anuales, cifra mencionada por el conservador New York Times. Un millón de millones al año, concentrado en manos de un hombre sobre cuyas actividades al pueblo norteamericano no le es permitido saber virtualmente nada -y sobre cuyas actividades parece que se sugiere que debe saber menos aún- representa la especie de poder que, en esencia, bien puede determinar el curso de la nación y quitar a su pueblo el poder y la decisión."<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Cook, Fred J. Historia de la CIA. Agencia Central de Inteligencia, Ediciones Era, S.A., México, 1961, pág. 14.

Desde esa perspectiva, a la CIA siempre se le ha visto con ciertas reservas, dada la posición dual de cómo se conduce, ya que por una parte su función principal es la de reunir información sui generis acerca de los enemigos potenciales de los Estados Unidos de América en todo el mundo; y por la otra, también tiene autoridad de su propio gobierno, para actuar sobre su propia información, ya sea derrocando gobiernos, fraguando revueltas, realizando sabotajes internos, promoviendo invasiones militares y apoyando rebeliones. Situaciones que nunca fueron contempladas desde sus inicios y que a preocupado a no pocos ciudadanos norteamericanos que han llegado a manifestarse diciendo que la CIA, en su doble papel de agente secreto e investigador eficaz ¿informa solamente de la política exterior o, en gran medida, la determina?.

Estas ideas arraigadas en el pensamiento de algunos ciudadanos, quedaron franqueadas al efectuarse una serie de revisiones y modificaciones a la ley que la creó, ya que poco después, la jerarquía de la CIA, fue reformada en 1949, dotándose a su director de poderes omnímodos, prácticamente dictatoriales. Se la eximió de las prescripciones legales que exigen la publicación o revelación de la organización, funciones, nombres, títulos oficiales, sueldos o número de personal empleado. El Budget Bureau, o sea la oficina de presupuesto, goza del privilegio único de no estar obligada a informar al Congreso sobre estas cuestiones, lo cual no quiere decir que no lleve contabilidad, ya que como nos lo informa el Time, la CIA debe rendir cuentas por cada centavo que gasta a un equipo especial ultrasecreto y, además, está también bajo la supervisión de una administración de alto nivel

cuyos miembros son su propio director y los secretarios de los Departamentos de Estado y Defensa y el ayudante especial del presidente. Este grupo se reúne semanalmente y examina en detalle cada operación, tanto de las denominadas blancas o abiertas, como las dirty tricks u operaciones negras o encubiertas, y debe dar su aprobación para cualquier gasto que sea menester efectuar, así sea de mil dólares, sobre un presupuesto que normalmente se estima en no menos de mil millones de dólares anuales.

Pero las funciones de la CIA no están reguladas ni por su acta de fundación ni por las medidas complementarias de 1949, sino en verdad, por las directivas que le imparte el NSC (Consejo Nacional de Seguridad), que solamente conocen pocos y altísimos funcionarios del Gobierno. Y aunque la misma CIA tuvo una destacadísima participación en la preparación de esas directivas y definió sus funciones como las de un Estado dentro de un Estado, existen controles suficientes como para que no sea exactamente del todo cierta la aseveración de que funciona como un "gobierno invisible".<sup>57</sup>

Tales afirmaciones corresponden a la preocupación por el enorme poder que ostentan las entidades encargadas de la seguridad de los Estados Unidos de América, a quienes se ha llegado a equiparar como un verdadero y auténtico "gobierno invisible" en el que no nada mas confluye la CIA, sino que abarca a otros organismos y agencias de seguridad, a los que se les conoce como la comunidad de inteligencia, y comprenden: el National Security Council (Consejo de Seguridad Nacional); la National Security

---

<sup>57</sup> Selsler, Gregorio, CIA. de Dulles a Rahon, Ediciones de Política Americana, Argentina, 1967, pág. 18.

Agency (Agencia de Seguridad Nacional); la Defense Intelligence Agency (Agencia de Inteligencia de Defensa); la Army Intelligence (Inteligencia del Ejército); Navy Intelligence (Inteligencia de la Marina); Air Force Intelligence (Inteligencia de la Fuerza Aérea); el State Department's Bureau of Intelligence (Buró de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado); la Atomic Energy Commission (Comisión de Energía Atómica); y el Federal Bureau of Investigation (Buró Federal de Investigación). Todas estas entidades, al decir de sus críticos, constituyen el gobierno invisible, en virtud de que hacen acopio de inteligencia, realizan espionaje y planean y ejecutan operaciones secretas en el mundo entero. Pero de todas ellas la CIA es, desde luego la más importante e influyente del llamado gobierno invisible.

En conclusión, consideramos no obstante que ciertos sectores de opinión tanto norteamericanos como extranjeros perciban que la idea y praxis de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América, rebasa los límites de su propia seguridad al entrometerse sin causa alguna que lo justifique en la vida y asuntos de los demás Estados, creemos sin temor a equivocarnos, que ello obedece a su comprensión y entendimiento del significado de su seguridad, anticipándose a las supuestas o reales amenazas y desafíos de sus objetivos e intereses nacionales.

## **2. EL KGB. COMITE PARA LA SEGURIDAD DEL ESTADO**

Uno de los aparatos de seguridad nacional y espionaje más controversial que ha existido, fue el que protagonizó el KGB, durante la existencia de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hoy Repúblicas de la Federación Rusa.

La seguridad nacional de la extinta Unión Soviética, debió ser entendida bajo las circunstancias especiales en que se efectuó el desarrollo del Estado soviético. Existió la idea en algunos autores, quienes afirmaron que desde la revolución bolchevique hasta hace pocos años, la entonces Unión Soviética, hizo frecuentes cambios tácticos, tanto en su política nacional como en su política exterior, con la que había gobernado y tratado de gobernar a otros Estados, mediante un organismo clandestino, conocido bajo el nombre de *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* o KGB (Comité para la Seguridad del Estado).

El servicio de inteligencia soviético de ese entonces, como servicio de seguridad del Estado, procedió de los movimientos clandestinos revolucionarios de la época zarista. Basándose en las experiencias de aquel tiempo, se convirtió en un instrumento para cuyos miembros el pensamiento conspirador, la actividad subversiva, el disimulo, la adaptación psicológica y la vida con identidad falsificada se convirtieron en una segunda naturaleza. Los agentes soviéticos fueron frecuentemente catalogados como unos fanáticos; se sintieron ejecutores revolucionarios de la concepción de la sociedad comunista, combatientes permanentes en pro de la revolución mundial. Para ellos, su misión tenía, frecuentemente, un carácter directamente

misionero. En tanto que los servicios de inteligencia occidentales temieron regularmente el riesgo del peligro de muerte de sus agentes y se esforzaron por respetar las leyes morales, para el servicio de inteligencia soviético apenas existió miramiento a este respecto. Ello se manifestó, sobre todo, en la disposición a correr personalmente grandes riesgos. Incluso relevantes funcionarios del KGB dirigieron enteramente en persona -a diferencia de sus colegas de los servicios de inteligencia occidentales- misiones ilegales en el extranjero. Los agentes ineficaces fueron sacrificados en cada caso sin contemplaciones con objeto de robustecer la posición de otros con más éxito. Para suprimir estorbos, tampoco se retrocedió ante los secuestros y -como lo demuestran ejemplos- incluso ante el asesinato.<sup>58</sup>

La historia de la organización del aparato de seguridad del Estado soviético, se remonta al 20 de diciembre de 1917, cuando el Consejo de Comisarios del Pueblo, estableció informalmente la Vse-Rossiyskaya Chrezuychaynaya Komissiya Po Borbe S Kontrevolitisiey Y Sabotazhem o sea CHEKA (Comisión Extraordinaria de Todas las Rusias para Combatir la Contrarrevolución y el Sabotaje); quien se creó como organismo de investigación y sin que mediara procedimiento legal alguno ni aviso acerca de sus facultades y objetivos. Al año de su creación, dicho organismo se convirtió en una entidad terrorista, dedicada a la exterminación de todos aquellos que se opusieran al comunismo, y poco después, recibió autorización

---

<sup>58</sup> Marxismo y Democracia, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Tomo Política 3, Ediciones Rioduero, de Edica, S.A, Madrid, 1975, pág. 18.

para ejecutar o sentenciar a los sospechosos, según su propio criterio y sin tener que recurrir a ningún tribunal o juicio previo.

La CHEKA llegó a ser mucho más que un organismo de vigilancia, sobrepasando las exigencias transitorias de la revolución y de la guerra civil, llegando a contar con una legión de por lo menos 31,000 agentes a su servicio. Entre sus divisiones figuraban un departamento político secreto, para la vigilancia de la población general; un departamento especial, para el control de los militares; y, un departamento dedicado para asuntos extranjeros, encargado de recabar información y datos secretos en otros países, así como desacreditar y desmoralizar a los emigrados anticomunistas; es decir, no había ninguna actividad del pueblo soviético en la que la CHEKA no tuviera los ojos puestos.

Al término de la guerra civil y una vez consolidado el régimen comunista, surgieron algunos cambios en el aparato de seguridad del Estado y la CHEKA fue sustituida por el GPU o sea el Directorio Político del Estado, subordinado al NKVD (Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos), quien también controlaba a la milicia y a la policía convencional, y con la única novedad de que le habían quitado la facultad de sentenciar a sospechosos, pero conservando todas las demás funciones de investigación. Sin embargo, cuando las repúblicas soviéticas se federaron, en el año de 1923, para formar la U.R.S.S., el GPU se transformó en el OGPU o sea el Directorio Político Unificado del Estado; como puede observarse estos cambios en sí, significaron muy poco.

En 1934 Stalin reorganizó el OGPU, cambiándole de nombre para quedar como GUGB (Directorio Principal de Seguridad del Estado), asignándole nuevas y más funciones de las que tenía, como eran las de dirigir a los guardas fronterizos, a las tropas internas, a los campos de concentración y de trabajos forzados, a un segmento considerable del sistema del transporte y a un gran número de empresas económicas. Durante ese período marcado por las grandes purgas y esclavizaciones, los ciudadanos no pudieron distinguir entre esos elementos diversos y el organismo original, pues aunque la policía secreta formaba parte del GUGB, en general se le conocía como NKVD.

Derivado de los extensos programas de trabajos forzados, para el año de 1941 el NKVD dirigía gran parte de la industria soviética y prácticamente toda Siberia, lo que desvirtuaba la labor básica de la policía política secreta, por lo cual nuevamente se decidió separar al GUGB del NKVD, por lo que una vez más la policía política volvía a ser una entidad independiente, pero ahora con el nuevo nombre de NKGB o sea Comisariado del Pueblo Encargado de la Seguridad del Estado.

Para el año de 1946 el NKGB y el NKVD, alcanzaron la categoría de ministerios. El NKGB se transformó en el MGB (Ministerio de Seguridad del Estado) y el NKVD se cambió a MVD (Ministerio de Asuntos Interiores); toda vez que la estrategia soviética de la posguerra aspiraba a la intensificación de las actividades clandestinas en el extranjero, especialmente

contra los Estados Unidos de América, el Ministerio de Relaciones sostenía que esa estrategia podría funcionar mejor concentrando todas las actividades de ese género bajo el control de un sólo organismo. Sin embargo, esa estrategia no prosperó por la oposición del director del SMERSH, quien fue un organismo de contraespionaje y terrorismo especial durante la guerra y que se formó de las palabras rusas smert shpionam que significan "muerte a los espías". Al fracasar lo anterior, en 1947 se estableció un organismo independiente denominado el KI. Comité de Información, y su establecimiento se consideró como el preámbulo de la guerra fría.

El KI absorbió todas las secciones extranjeras del MGB, algunos departamentos del Ministerio de Relaciones, y se le encomendaron las funciones que desempeñaba el Servicio de Inteligencia Militar, además de que se le instruyó para que nada más recibiera órdenes directas del propio Stalin.

Al morir Stalin, en marzo de 1953, comenzó una lucha de facciones limitada a un sector muy pequeño de la jefatura, para determinar quién gobernaría en el Partido y, a través de él, quién gobernaría a la Unión Soviética. Beria maniobró para deponer tanto a Ignatiev, como a Kruglov, y fusionó al MGB (Ministerio de Seguridad del Estado) y al MVD (Ministerio de Asuntos Internos), tomando el mando personal de ambos organismos. De esa manera reunió bajo su control directo a la policía política, con sus operaciones en el extranjero, a la milicia, que contaba con cerca de 300,000 efectivos especiales, a los campamentos de concentración y a los reclusos, así

como a un sector considerable de la industria soviética, que incluía el programa nuclear y el de proyectiles guiados. Otros miembros del Politburó, especialmente Khrushchev, Malenkov y Molotov, conjuraron para eliminar a Beria, por lo que prepararon su detención; posteriormente el diario Pravda anunció que Beria había sido fusilado por ser un espía del extranjero, entre otras cosas.

Los nuevos dirigentes reorganizaron todo el organismo de la seguridad del Estado y de la policía, culminando el 13 de marzo de 1954, con la formación del KGB. A éste se le asignaron las funciones tradicionales de policía política, la responsabilidad por todas las operaciones clandestinas en el extranjero, salvo las permitidas al servicio soviético de inteligencia militar, y el deber de vigilar las fronteras. El MVD quedó como policía convencional y departamento de bomberos, teniendo también cierta responsabilidad en la vigilancia del sistema de transportes y de las zonas industriales. Quedó abolida la Comisión Especial que, de acuerdo con la policía política, había juzgado y sentenciado a prisioneros políticos desde la década de los 30's y la responsabilidad por esos enjuiciamientos pasó a ser del Ministerio de Justicia.

Bajo la conducción de Andropov, quien en 1967 ocupó la dirección del KGB, se estableció un Directorio enteramente nuevo, que tuvo como finalidad acosar a los judíos, perseguir a los creyentes religiosos, erradicar la autoexpresión de las publicaciones clandestinas y silenciar la disidencia. Así la eliminación de la herejía ideológica se hizo mucho más sistemática, científica y efectiva que en cualquier momento, desde la muerte de Stalin.

También se institucionalizó la perversión de la psiquiatría con fines de represión política. Desde 1967, el KGB estableció numerosas instituciones mentales y se hizo cargo de otras existentes. Sin un juicio previo o unas pruebas médicas normales y sin transgredir los límites de la legalidad socialista, los psiquiatras del KGB pudieron internar a un ciudadano por el tiempo que desearon. Sólo tuvieron que decir que el desviado intelectual sufría “ilusiones paranoides de reformar a la sociedad” o “moralizar o sobreestimar su propia personalidad” o que mostraba un “mal conocimiento de la realidad”. En esos pabellones mentales, el KGB pudo torturar impunemente a sus víctimas, degradándolas hasta su condición de “zombies” (dícese de una especie de muertos vivientes que los cultos vuduístas admiten), mediante fármacos que destruyen la mente y la personalidad del individuo de que se trate. La perversión de la psiquiatría, abundantemente documentada tanto por psiquiatras soviéticos serios como por extranjeros, constituyeron una de las reformas que se deben atribuir a la gestión de Andropov y que les costo a los soviéticos su expulsión de la Asociación Psiquiátrica Mundial en la Convención de 1983.

Todavía bajo la dirección de Andropov, el KGB se implicó continuamente en actos de terrorismo internacional; para ésto contaba con un complejo conocido como Balashija, el cual estaba administrado por la división más siniestra del Primer Directorio Principal: Departamento 8 del Directorio S, responsable de acciones de sabotaje, secuestro y asesinato. Una escuela en una zona del complejo adiestraba en terrorismo a estudiantes extranjeros principalmente del Tercer Mundo y de la Universidad Patricio

Lumumba de Moscú. El KGB reclutaba regularmente algunos de los más capaces y dóciles para que sirvieran como agentes suyos en el seno de movimientos terroristas en el exterior. Obviamente, el KGB traía gente de todo el mundo y la enseñaba a matar y a destruir. Desde 1980, un número cada vez mayor de oficiales del KGB fue adiestrado en Balashija en tácticas de sabotaje y terrorismo. De nuevo, el KGB no hubiera enseñado tales tácticas a sus oficiales si no hubiera pensado en emplearlos en tales cometidos.

El KGB tenía las mismas relaciones con el Politburó, que las que tenía la CHEKA con el Consejo de Comisarios del Pueblo. Pueden verse en la CHEKA los antecedentes de todas las divisiones del funcionamiento del KGB, Además todo oficial del KGB se mostraba muy dedicado a su labor y se sentía orgulloso de su legado como antiguo miembro de la CHEKA. Naturalmente, el KGB estaba más extendido y establecido con mayor firmeza en la sociedad soviética y el mundo que lo que estuvo la CHEKA. En 1973 los dirigentes soviéticos dejaron ver cuán grande era el prestigio del KGB al distinguir a Andropov, nombrándolo miembro permanente del Politburó, el más alto de los concilios comunistas, así Andropov logró un poder y una influencia que no ha tenido ningún otro representante del aparato de la seguridad del Estado soviético desde la época de Stalin y Beria.

Poco después de su investidura en noviembre de 1982 como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, Andropov cedió el Ministerio de Asuntos Internos, que controlaba a la policía civil, a un

implacable general del KGB, Vitali Fedorchuk; nombró a otro veterano de la organización especializado en represión interior, Geidar Ali Rza Ogly Aliev, viceprimer ministro y le encargó el despacho de los asuntos de economía; y para garantizar su continuado dominio del KGB, Andropov eligió a un adjunto de confianza, Viktor Chebrikov, para nuevo presidente de la misma. En la historia soviética, nunca se vió concentrado tanto poder en manos de elementos del KGB. La disposición de la oligarquía a confiar su suerte y la del Estado soviético a estos hombres, reflejó el reconocimiento de una realidad dominante. Fundamentalmente, la situación de los gobernantes soviéticos en dicha década difiere poco de la de los primeros bolcheviques. Comprendieron, mejor que nadie, que tenían que alcanzar la legitimidad del apoyo popular de su propio pueblo. Su gobierno dependía de la fuerza, y esa fuerza fue proporcionada en última instancia por la policía política secreta, mejor conocida como KGB. En otros aspectos, los apuros de los oligarcas contemporáneos soviéticos eran más escuetos y más desesperados que los de sus predecesores. Porque ya no pudieron creer razonablemente que el tiempo estuviera de su lado o que sus problemas internos más agudos pudieran haber sido resueltos por el sistema político y económico soviético existente.

La comparación de pasadas promesas soviéticas con las realidades hicieron más dramática la gravedad de los problemas; -comenta Barrón-, en el XXII Congreso del Partido, en 1961, se proclamó solemnemente que, para el año 1980, la entonces Unión Soviética alcanzaría la utopía del comunismo verdadero. Como el Partido prometió y explicó oficialmente por todos los medios disponibles, en innumerables asambleas en escuelas, fábricas, granjas

y oficinas, el comunismo verdadero inundaría la tierra con una superabundancia de bienes y servicios, todas las cosas materiales que uno pudiera desear. La cornucopia de alimentos de calidad, viviendas, ropas, aparatos domésticos, automóviles, taxis y otros transportes, farmacia y atención médica e instalaciones educativas, culturales y recreativas permitiría a todos los ciudadanos, independientemente de su condición, ocupación, edad, sexo y origen étnico o local, participar de cualquier cosa que necesitarán y en cualquier cantidad deseada. ¡Y todo sería gratis!

Mejor aún, el comunismo verdadero reformaría la naturaleza humana y alcanzaría la etapa final de la evolución del hombre al crear el hombre nuevo comunista, el ser perfecto. La satisfacción diaria de todas las necesidades y deseos materiales libraría permanentemente a los seres humanos de imperfecciones tales como la codicia, avaricia, falsedad, celos, egoísmo, tacañería, infidelidad e indolencia. El hombre nuevo comunista resultante sería noble, altruista, honrado, valiente, fuerte, compasivo y lleno de camaradería. Obvia e inevitablemente, con el advenimiento del comunismo verdadero y del hombre nuevo comunista, el crimen, el alcoholismo y todos los demás males sociales heredados del capitalismo desaparecerían para siempre.

Incansablemente repetidas con la mayor seriedad durante la década de 1960, estas promesas del Partido del milenio se oyeron cada vez menos en el decenio de 1970, y luego cesaron en absoluto al acercarse 1980. A la luz de

las condiciones reales prevalecientes en la década actual, su repetición hubiera constituido una muestra de humor negro.<sup>59</sup>

Con la desintegración de la Unión Soviética en 1989, la vieja nomenklatura se constituyó en la nueva élite política gobernante, transformando radicalmente el aparato de seguridad del Estado. Así, al ser abolido el KGB, se creó como sustituto de éste, el FSB (Servicio Federal de Seguridad), quien actúa al amparo del Consejo de Seguridad, quien a su vez aglutina a pequeñas entidades y aparatos, que tienen a su cargo el desarrollo y elaboración de diversas propuestas específicas en torno a las amenazas para la seguridad nacional interna y externa, "con el fin de que el Presidente de las Repúblicas de la Federación Rusa, pueda hacer uso de la información y tomar mejores decisiones".<sup>60</sup>

### 3. LAS IDF. FUERZAS DE DEFENSA ISRAELI

El problema de seguridad nacional que enfrenta Israel debe considerarse de manera especial, puesto que en él confluyen diversos factores relacionados con el carácter hostil e incompatible de los Estados vecinos. La rivalidad demostrada hacia Israel es la política oficial y activa de los Estados de Palestina, Siria, Jordania, Líbano, Irak y Arabia Saudita, y abarca todos los aspectos del quehacer humano en los que se incluyen el boicot, el bloqueo

<sup>59</sup> Barron John, *La KGB Hoy*, Editorial San Martín, S.L., Madrid, 1986, pág. 27.

<sup>60</sup> From the Lubyanka to the Kremlin, and Back, Russian Politics and Law, M.E. Sharpe, New York, 1996, pág.48.

económico, la presión política, el cierre de fronteras de tránsito, el ataque militar, el sabotaje y terrorismo esporádicos. El Estado de Israel ha observado que el objetivo de los Estados vecinos no son sus fuentes de abastecimiento de agua o sus pozos petroleros, ni el sacar ventaja política u obtener un dominio económico, sino totalmente distinto y absorbente: la destrucción de Israel y el aniquilamiento o el destierro de sus habitantes; y esta hostilidad y animadversidad se ha manifestado y mantenido desde 1948 en que el pueblo israelita se estableció como Estado.

Lo anterior, dió lugar a que su planteamiento de seguridad nacional haya abarcado todos los aspectos de su vida y a toda la población, reorientando lo mejor de sus esfuerzos, recursos, inteligencia y mano de obra, para reducir el peligro que significa la superioridad numérica de sus enemigos en todos los órdenes.

En este sentido, las fuerzas de defensa israeli son, sobre todo, un ejército de jóvenes, integrada por varones y mujeres, quienes empiezan a prestar sus servicios a los dieciocho años; también el cuerpo de oficiales es joven, y está considerado como el más joven del mundo. Esto les ofrece muchas ventajas, toda vez que la brecha generacional entre la soldadecza y los oficiales no es muy grande.

Peres, nos refiere en su obra "La Honda de David", que el general, brigadier o coronel israeli, tiene en promedio treinta y cinco años, es bastante joven para recordar su propio adiestramiento como recluta, en maniobras y

patrullajes; es capaz de hacer cualquier tarea que se le encomiende a los oficiales más jóvenes y puede conducir a sus hombres en cualquier acción que se requiera. Ni física ni espiritualmente se encuentra aún afectado por uno de los concomitantes de la edad: el ansia del descanso. Además, los oficiales pueden prestar servicio durante prolongados períodos y retirarse cuando todavía son lo bastante jóvenes para ser útiles en la vida civil. El retiro temprano brinda mayores oportunidades para la promoción de sus colegas más jóvenes. De hecho, un buen oficial joven en Israel tiene mayores posibilidades que sus camaradas de otros ejércitos de llegar a los grados superiores mientras se encuentra todavía en la plenitud de su vigor juvenil. La relativa frecuencia de la rotación y el cambio libera al ejército del conservadurismo y la inercia, manteniéndolo siempre abierto a las ideas nuevas, sin temor de modificar su organización para enfrentar nuevos desafíos, física y psicológicamente dispuesto a sacar partido de cualquier mejora en los armamentos y métodos de combate. Un ejército así se enorgullece de sus victorias pasadas pero jamás se duerme sobre los laureles. Mira hacia el futuro y se mantiene al tanto de los nuevos adelantos. Los jóvenes oficiales con mando tienden a no desperdiciar esfuerzos en excusas cuando se enfrentan con un problema inesperado; buscan, en cambio, soluciones rápidas e ingeniosas. Quien toma las decisiones básicas es el Gobierno, el líder político del Estado; es una suerte que tenga a su disposición un ejército bien dispuesto y capaz de acometer difíciles tareas con rapidez y eficiencia.

Se considera que la juventud de sus integrantes es también una de las razones por las cuales las fuerzas de defensa israelí no intervienen en política, lo que no se puede decir de los ejércitos de los Estados vecinos. Ningún oficial permanece en servicio pasada la edad de la reserva, y por lo tanto nunca hay una clase de oficiales superiores que a medida que avanzan en edad tiendan a comprometerse en asuntos que ocupan un lugar indefinido entre la estrategia y la política. Como es natural, ningún ejército debe eximirse de conocer y comprender los problemas políticos, pero jamás debe intervenir en política, ni tampoco su interés en tales asuntos debe ser tan profundo que amenace su capacidad de tener opiniones independientes y puramente militares.

Uno de los rasgos más notables de las fuerzas de defensa israelí es la organización de sus reservas. Se trata de un sistema realmente revolucionario que permite convertir a todo el sector físicamente capaz de la población de un ejército combatiente, cuando cualquier emergencia lo requiere. A no ser por ese sistema de reservas, Israel jamás habría podido proseguir con su desarrollo al mismo tiempo que se defendía de los ejércitos árabes. Mediante él le es posible mantener un pequeño ejército permanente, en tanto que el resto de la población puede proseguir con sus tareas productivas en épocas de relativa tranquilidad, a sabiendas de que si estalla la guerra en forma repentina pueden ser inmediatamente enviados al frente. En realidad, la rápida movilización es una de las claves del éxito de la organización de reservas. Se cree que el sistema de llamamiento de reservas de Israel es el más rápido del mundo. Para mantenerse a la altura de las técnicas de guerra más modernas,

los reservistas se someten anualmente a determinado período de adiestramiento en sus respectivas unidades. El sistema de reservas, permite que Israel utilice de manera racional lo mejor de sus recursos humanos en momentos de necesidad y supere de tal modo, la relativa limitación de sus medios.<sup>61</sup>

Israel sigue enfrentando en la actualidad el desafío de dicha confrontación tan peculiar, por su alcance, por las desventajas que se le oponen, por lo variado de sus enemigos y por la prueba de tener la vida constantemente pendiente de un hilo, al tener que vivir día tras día con la zozobra de que en cualquier momento se vea envuelto en una guerra sin cuartel.

Así las cosas, la política de seguridad nacional israelí se ha visto por lo tanto, obligada a erigirse en una potencia con la fuerza necesaria para emplear la disuasión como un instrumento de la conducción de su crisis y conflictos. El conflicto denota una condición por la que dos Estados o partes tienen intereses, necesidades o demandas que colisionan. El conflicto evoluciona en el tiempo y su naturaleza, intensidad y alcance pueden sufrir cambios en su objetivo. La crisis señala los puntos críticos en el flujo y reflujo de la relación de conflicto. Indica un cambio en el statu quo entre las partes del conflicto, elevando rápidamente los niveles de tensión y amenaza con el estallido de una guerra. De esta manera, la disuasión se entiende como la amenaza de utilizar la fuerza de una forma denegadora o punitiva para

---

<sup>61</sup> Peres, Shimon, La Honda de David, Editorial Paidós, S.A.I.C.F, Buenos Aires, 1972, pág. 21.

disuadir a un contrario de efectuar ciertas acciones o inclusive hacer uso de su fuerza militar.

Para mantener su política de disuasión, Israel adoptó seis medidas principales: creó fuerzas de defensa capaces de igualar e inclusive de superar a los ejércitos de los Estados vecinos desde el punto de vista cualitativo; se esforzó por asegurar un equilibrio en cuanto a las armas de guerra; cultivó relaciones diplomáticas con otros Estados; estableció bases científicas, tecnológicas e industriales para acelerar su avance hacia el autoabastecimiento; recurrió a las armas para asegurar y garantizar la defensa de sus objetivos e intereses nacionales; y, delineó una sociedad que no se encuentra en conflicto ni con la necesidad de reconocimiento por alcanzar máximos de bienestar, seguridad, justicia y paz.

Las fuerzas de defensa israelí se establecieron como una fuerza unificada, basada no sólo en la coordinación de los mandos, sino en la cooperación entre todas ellas; así, las fuerzas de tierra, mar y aire se apoyan mutuamente en todos los niveles jerárquicos y no únicamente en los mandos superiores. Todas se encuentran subordinadas al Estado Mayor y sus dirigentes son sus asesores y consejeros políticos. Además de tener el mando de sus respectivas unidades es independiente sólo en lo que se refiere a los asuntos que la afectan en el campo de sus responsabilidades, toda vez que a las unidades del ejército se les estimula para que intenten resolver sus propios problemas en el nivel en que se dan, sin derivarlos hacia los niveles jerárquicos superiores.

Entre las fuerzas de defensa israelí, existe una preocupación constante por mantener los canales de información y de comando tan ágiles y efectivos como sea posible, de tal manera que, la comunidad de la información israelí formó cinco departamentos de gran importancia, entre los cuales el más renombrado es el MOSSAD, quien se encarga de recoger informaciones y de efectuar operaciones especiales en el extranjero, tiene además el monopolio de los contactos oficiales con los Estados que no tienen representación diplomática en Israel.

El AMAN, es el servicio de información militar, quien es el más importante en cuanto a efectivos y medios. Es el encargado de descubrir los secretos militares enemigos, y tiene a su cargo la responsabilidad del estudio y evaluación de las amenazas para la seguridad nacional del Estado israelí.

El SHERUT BRITAKHON, es el servicio de seguridad interior, y es el responsable de la lucha contra el terrorismo, así como de la caza de los espías que operan en territorio israelí, también tiene encomendada la protección de las personalidades, representantes y establecimientos israelíes en todo el mundo.

El Centro de Análisis y de Estudio del Ministerio de Asuntos Exteriores, está encargado de realizar periódicamente evaluaciones comparables a las que efectúa el AMAN.

Después de la masacre de los Juegos Olímpicos de Munich en 1972, el Ministerio de Defensa creó el LAKAM, a quien se le encargó la coordinación relativa a los asuntos antiterroristas.

Como ha podido observarse, la concepción y comprensión de la seguridad nacional israelí, no sólo alude a las actividades militares de sus fuerzas de defensa, sino también, a las diversas funciones y tareas en las que se han comprometido y que apuntan al establecimiento y desarrollo de sus objetivos e intereses nacionales. Ello se resume en sus políticas de seguridad nacional insertas en el Plan para la Paz y Seguridad de Israel, en las que destacan las siguientes:

- \* El objetivo de la política de defensa es garantizar la existencia del Estado, prevenir la guerra, y proporcionar la máxima protección para el Estado y sus ciudadanos;

- \* La política de defensa israelí servirá a la política de paz y proporcionará al gobierno un amplio campo para la acción política;

- \* Las fuerzas de defensa israelí sólo serán usadas para asegurar la existencia, defensa y seguridad del Estado, y el bienestar de sus ciudadanos. Cualquier decisión gubernamental para hacer uso de las fuerzas de defensa israelí, necesitará la aprobación nacional a quien también se tomará en cuenta.

**\*Las fuerzas de defensa israelí estarán sujetas a la absoluta autoridad y jurisdicción de los ciudadanos electos por el Estado;**

**\* Los atributos y calidad de los combatientes son los pilares de la seguridad israelí. Por lo tanto, las fuerzas de defensa israelí deben insistir sobre las condiciones más convenientes para los combatientes en servicio, toda vez que sus habilidades se están aprovechando al máximo;**

**\*La obligación del enlistamiento de las mujeres como de los hombres, es uno de los fundamentos de la ciudadanía y de la seguridad del Estado. El esfuerzo para enlistar a muchas mujeres hace posible que el servicio de las fuerzas de defensa israelí sea continuo, así como la importancia de la operación, integración y amplitud de sus deberes.<sup>62</sup>**

#### **4. LAS FAD. FUERZAS DE AUTO DEFENSA DE JAPON**

Entender la política de seguridad nacional del Estado japonés sin tener conocimiento de la situación que se originó la ocupación aliada del Japón, equivale a ignorar el por qué del rechazo natural de la mayoría de los sectores de la sociedad japonesa a todo lo militar, así como a no comprender el por qué siendo Japón una potencia económica mundial, no haya desarrollado en ese mismo nivel su planteo de seguridad.

---

<sup>62</sup> Inbar, Efraim. War and Peace in Israeli Politics, Lynne Rienner Publishers, London, 1991, pág. 167.

Todo comenzó en agosto de 1945, poco después de la rendición de los japoneses. Los Estados Unidos, China, Gran Bretaña y la Unión Soviética, establecieron en forma conjunta la Comisión Consultiva para el Lejano Oriente, con sede en Washington, quien además estaba integrada por las potencias del pacífico en las que se incluyeron Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Filipinas y la India, y quienes entre otras funciones tuvieron a su cargo hacer recomendaciones a los gobiernos participantes acerca de la elaboración de las políticas, principios y normas para el cabal y exacto cumplimiento por parte de Japón, de las condiciones y términos de su rendición y otras cuestiones asignadas a la comisión por acuerdo de los gobiernos de los Estados participantes.

Además, también se creó el Consejo Aliado para Japón, con sede en Tokio, y cuyo presidente y representante de los Estados Unidos era el Supremo Comando Aliado en Japón, o su delegado, y los demás miembros eran representantes de China y la Unión Soviética y un representante conjunto de Australia, Gran Bretaña, India y Nueva Zelanda. La función de este Consejo se limitó, también, a la de cuerpo consejero y consultivo. Que en caso de un desacuerdo entre un miembro del Consejo y el Comandante Supremo (General Douglas McArthur), en cuestiones relativas a un cambio en el régimen de control, cambios fundamentales en la estructura constitucional de Japón y en el gobierno japonés como un todo; el comandante supremo debía demorar la expedición de órdenes respecto a estos asuntos, hasta que se llegara a un acuerdo en la Comisión del Lejano Oriente. La votación en dicho

organismo, tenía que ser aceptada por mayoría, y ésta debía incluir a los representantes de los tres grandes y de China.

Comparado con la Comisión del Lejano Oriente, el Consejo Aliado se volvió casi insignificante. Desde el punto de vista de los Estados Unidos era más fácil manejar una Comisión en Washington que en Tokio, y semejante cuerpo, alejado del objeto de sus funciones consultivas, obstaculizaba menos que un Consejo en el mismo lugar.<sup>63</sup>

El interés fundamental de la ocupación aliada consistía en hacer un Japón completamente diferente de lo que había sido antes de iniciar su política expansionista en Asia, durante los años 30's. Los objetivos de desmilitarización y democratización, que fueron implementados a través del Supremo Comando de las Potencias Aliadas, buscaban erradicar el militarismo y ultranacionalismo de todos los sectores y actividades de la sociedad japonesa; todo ello se vió reflejado principalmente en el hecho de que la Constitución de Japón de 1949, haya sido la mayor herencia de la ocupación, tanto por su trascendencia como Ley fundamental como porque todo debate político de importancia desde antes de finalizar la ocupación tiene su origen o por lo menos una referencia clara en dicha Constitución.

Es bien conocido que el texto constitucional japonés fue impuesto por los norteamericanos, por lo que de ninguna manera refleja el sentir y pensar de los japoneses, tan es así que el General Douglas McArthur, comandante de

---

<sup>63</sup> Schwarzenberger, Georg, La Política del Poder, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pág. 289.

las fuerzas de ocupación, exigió insertar como uno de los principios generales de la Constitución, la declaración de renuncia a la guerra, lo que constituyó sin lugar a dudas un rasgo distintivo y sin precedentes en la historia de los Estados. Así, el artículo 9o. de la Ley fundamental japonesa, quedó redactado de la siguiente manera:

“El pueblo japonés, aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la Nación y a la amenaza y al uso de la fuerza como medio para resolver las disputas internacionales.

Con el fin de cumplir con el propósito del inciso precedente no se mantendrán fuerzas de tierra, mar ni aire ni otro potencial de guerra. No se reconoce el derecho de beligerancia del Estado”.

Como puede observarse, en dicho artículo, se asentó que el Japón renuncia para siempre a la guerra negando al Estado el derecho de beligerancia, y en su contenido se estableció una disposición prohibitiva, al no permitir que se mantengan fuerzas armadas de ninguna especie. De lo cual, se desprende que la creación de las FAD (Fuerzas de Autodefensa), como una fuerza que debía tener la capacidad de enfrentar “una agresión en escala no mayor que una guerra convencional localizada”, fue anticonstitucional.

Poco después de la entrada en vigor de la nueva Constitución, los acontecimientos originados por la guerra fría, el triunfo de los comunistas en

China, la celebración del tratado de cooperación entre ésta y la Unión Soviética en contra de Japón, la necesidad de restablecer el crecimiento económico japonés, y finalmente el estallido de la guerra de Corea, vinieron a demostrar que la renuncia a la guerra fue algo que se adelantó a los tiempos y que vino a reforzar la tesis de que ninguna nación puede permanecer desarmada frente a los peligros de un posible ataque por parte de otras potencias. De tal manera, al deseo norteamericano de evitar que Japón no fuera nuevamente una amenaza para la paz mundial, sucedió la necesidad de rearmarlo y fortalecerlo como al único aliado confiable que podría cooperar a la seguridad del Este de Asia; a ésta maniobra política se le conoció como el "reverse course".

En el debate acerca de la legalidad de las FAD, algunos teóricos japoneses consideran que existe una ambigüedad entre el artículo 9o. que prohíbe la existencia de fuerzas armadas y la necesidad práctica de defensa del Estado japonés, lo que ha dado lugar a encontradas opiniones sobre lo que en la Constitución realmente se trató de prohibir.

La política de seguridad de Japón ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años. Desde principios de los 50's, Japón dependió de su relación militar con Estados Unidos para la defensa de su territorio, en el entendido de que una invasión de Japón por otro país era poco probable o, en todo caso, se daría como paso secundario en un enfrentamiento generalizado entre Estados Unidos y la Unión Soviética, delegando a los Estados Unidos la tarea de proteger militarmente a Japón, especialmente a

través de su poderío nuclear; los esfuerzos japoneses, se dirigieron hacia la recuperación económica y a la construcción de un clima exterior favorable a través de una política internacional poco comprometida y alejada de cualquier polémica de política mundial. El actual debate acerca de la política de seguridad nacional que parte desde 1976, ha cobrado mayor importancia con la intensificación de la presencia militar soviética en el Este de Asia. Esta inquietud provoca que la seguridad japonesa aumente su componente militar, y dentro de él, la capacidad militar autónoma; por lo que dentro de la perspectiva japonesa, Japón está dispuesto a jugar un papel más activo en la protección de su territorio y, paulatinamente, cooperar en cierta medida en algunas labores de seguridad fuera del mismo.

Algunos de los aspectos más controvertidos de la política de seguridad nacional de Japón, lo constituyen sin lugar a dudas el artículo 9o. de su Ley fundamental, que prohíbe cualquier tipo de potencial bélico; otro más, fue el de proporcionar a los grupos de izquierda, elementos necesarios para argumentar que las FAD eran ilegales, y, por último, el separar a los militares de los puestos de toma de decisión, dejando bajo la autoridad del Primer Ministro, las decisiones que tienen que ser avaladas por la Dieta (el Organismo Supremo del Poder del Estado). Ello refleja la contradicción existente entre los sectores de la sociedad japonesa, que por una parte reconocen la necesidad de contar con las FAD, pero por otro lado, no están dispuestos a apoyar una revisión constitucional.

Ante esta disyuntiva, la política de seguridad nacional de Japón tendrá que redefinirse, ya sea que establezcan un sistema autónomo de seguridad y defensa o mantenga la neutralidad militar, por lo que inexorablemente tendrá que estar atento al desarrollo de lo que en una ocasión dijera Zbigniew K. Brzezinski, acerca de las fuentes de presiones para que el Japón se convierta en una potencia militar: "un sentimiento de amenaza interna; una necesidad de defender sus intereses económicos en el extranjero; un ascenso de su nacionalismo y un descenso de la confianza en la garantía nuclear de protección de los Estados Unidos.

#### **5. EL CISEN. CENTRO DE INVESTIGACION Y SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), fue creado mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 13 de febrero de 1989, como un organismo administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. Posteriormente, el 19 de octubre de 1993, se reformó el Reglamento Interior de dicha Secretaría, estableciéndose que el CISEN, tendrá la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fue creado, quedando bajo la coordinación de la presidencia. Dentro de sus funciones, cuenta además con las de recopilar y procesar información,

determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.

El CISEN, es conocido como la agencia oficial de inteligencia política mexicana, encargada de la seguridad nacional del país. Esto, no quiere decir que sea el único aparato gubernamental existente de seguridad nacional, toda vez que se tiene conocimiento que el ejército, la armada y fuerza aérea mexicana, integran una entidad a la que se le conoce como "inteligencia militar".

Los antecedentes del CISEN, tienen su origen en los extintos Departamento Confidencial creado en 1929; mismo que en 1938 se transformó en la Oficina de Información Política; en 1942 cambió a Departamento de Investigación Política y Social; en 1947 se reestructuró y se le concibió como una policía secreta denominada Dirección Federal de Seguridad, asignándosele entre otras funciones, la de "analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación", formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, pero en realidad obedecía al Presidente de la República y actuaba con autonomía del Congreso y del sistema judicial, sus actividades resultaron relativamente eficaces (aunque nada respetuosa de los derechos humanos) en el control de los movimientos opositores que fueron

surgiendo periódicamente en diferentes partes del país. Pero más que una organización de inteligencia fue una corporación operativa que actuó con gran autonomía de la Defensa y, en varios sentidos, de Gobernación. La impunidad que tenía facilitó su corrupción, sobre todo por el papel que tuvo al proteger a las bandas dedicadas a la producción y el tráfico de drogas (que incrementaron su presencia en México, a partir de los setenta). En su lugar aparece, por acuerdo presidencial, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que intentó fundir las funciones operativas de la Dirección Federal de Seguridad con las de inteligencia de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, también creadas por decisión presidencial en 1947. Con el mismo sistema de decretos se transformó en febrero de 1989, en el actual CISEN.<sup>64</sup>

Las actividades de inteligencia política que desarrolla el CISEN, distan muy poco de las efectuadas por sus antecesores, tal vez esto obedece a la enorme distancia existente entre la falta de definición y comprensión del significado de la seguridad nacional, estatal y gubernamental.

La noción de seguridad nacional es en mucho una noción ideológica y se ciñe a las definiciones, también vagas, del interés nacional. La legitimidad de las acciones de los aparatos de seguridad nacional se acota en la existencia de consensos básicos, por aceptación y delegación de legitimidad. Sin embargo, estos ámbitos no pueden abarcar todos los aspectos de la vida

---

<sup>64</sup> Agunyo Quezada, Sergio, *Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990*, En *Busca de la Seguridad Perdida*, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990, págs. 115 y 121.

política e institucional. Es decir, los aparatos de seguridad nacional son agencias especializadas que responden a una jerarquía de problemas.

Podríamos decir que mientras más seguridad nacional, menor es la necesidad de la intervención de los aparatos y sistemas de seguridad nacional. Esta definición, por simple que parezca, ayuda a clasificar un problema importante: podríamos definir una acepción positiva de seguridad nacional como soberanía, desarrollo, bienestar social y democracia. Sólo cuando percibimos amenazas a nuestras nociones sociales de estos aspectos, justificamos la necesidad de disponer de elementos estatales que nos garanticen nuestra vigencia y viabilidad como sociedad nacional. Empero, con frecuencia el desarrollo conlleva tensiones sociales y políticas, el bienestar actual puede deteriorar el bienestar futuro, y la noción de soberanía puede ser motivo de acres debates, que surgen siempre en el desarrollo político de una sociedad. La noción de amenaza o de adversario puede modificarse en cuestión de años. Una amenaza al orden establecido puede verse años después como una contribución al desarrollo nacional. Un movimiento político revolucionario puede ser definido hoy como una amenaza para la seguridad nacional, definida por el gobierno establecido y mañana ser reconocido como una etapa progresiva en el desarrollo nacional. En una misma sociedad nacional puede haber divergencias profundas respecto a decisiones cruciales y a la definición del interés nacional. El ámbito de operación de los aparatos de seguridad nacional dependerá en gran

medida de la manera en que la sociedad logre acotar y darle forma constitucional a sus disputas.<sup>65</sup>

En este sentido, separado de los intereses y necesidades mayoritarios de la población, tiende el gobierno mexicano a conducir y operar el aparato de inteligencia política del Estado.

---

<sup>65</sup> Vidal de la Rosa, Godofredo, Reflexiones sobre la Seguridad Nacional en México, Sociológica, año 9, no. 25, México, 1994, pág. 172.

## **CAPITULO IV**

# **EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL**

En nuestro país, el concepto de seguridad nacional es relativamente nuevo. A fines de la segunda guerra mundial y principios de los años setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. Es a partir del inicio de la década de los ochenta y sobre todo de los efectos que el Estado mexicano tiene y significa en la seguridad de los Estados Unidos de América, cuando empiezan a surgir informes, estudios y libros sobre dicho tema. Por consiguiente, la doctrina y cultura de la seguridad nacional mexicana tiende a manifestar un gran número de imprecisiones y fallas. Ello se verá reflejado en los puntos siguientes.

## **I. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL**

El régimen constitucional de un Estado, no es otro que el sistema jurídico normativo sustentado en su ley fundamental. Toda vez que la norma constitucional constituye la base principal en que deben apoyarse todos aquellos aspectos considerados como prioritarios en el proyecto nacional, a fin de que se le proporcione legalidad e institucionalidad a los intereses y necesidades nacionales, y es solamente por medio del establecimiento de leyes como se pueden erigir los principios, políticas, estrategias y normas de seguridad nacional.

Conforme a lo anterior, podemos inferir que los asuntos más trascendentes en la vida de un país, suelen reglamentarse mediante normas de

carácter constitucional, con objeto de que la ley fundamental genere y determine sus condiciones de jerarquía y validez jurídica.

Sin embargo, existen gobiernos que prefieren manejar los aspectos más importantes de su quehacer político sin reparar en la norma jurídica idónea para ello, llegando a utilizar en forma indiscriminada leyes secundarias, reglamentos y decretos.

Desde esta perspectiva, los principios y políticas de la seguridad nacional mexicana, no han encontrado eco todavía en nuestra ley fundamental, tal vez porque ello obedece al hecho de que el gobierno concibe la seguridad nacional del Estado en términos de la defensa de su soberanía, al relacionarla con sus fronteras territoriales, sus instituciones políticas, sus recursos naturales, sus comunicaciones, su seguridad interior y la perturbación grave de la paz pública, entre otras, como se consigna en los artículos 25, 27, 28, 29, 31, 73, 89 y 119 constitucionales.

El gobierno mexicano se ha empeñado sistemáticamente en utilizar el decreto, como norma jurídica para la regulación de los aparatos de seguridad del Estado, porque sin temor a equivocarnos, ve en ello una forma cómoda y más accesible para no entrar en un debate serio con algunos sectores de la sociedad.

Ello ha contribuido de tal manera, a que el gobierno tenga solamente un punto de vista parcial, sobre un tema bastante complejo.

Por otra parte, México cree que las relaciones internacionales deben normarse conforme a la legislación internacional vigente, que establece la igualdad jurídica de los Estados sin importar su tamaño, su poder económico, militar o político, su orden interno o su ideología. La doctrina internacional de México profesa que tanto para sí como para cualquier otra nación, el único comportamiento nacional legítimo es el que se desprende de la observación rigurosa de principios internacionales relativos a la soberanía de los pueblos, la no intervención y el arreglo pacífico de las controversias. El mito mexicano ofrece una visión idealizada y abstracta de lo que debería ser un orden internacional regulado por principios universales que hagan posible la convivencia entre Estados con ideología discrepantes, que aseguren el respeto de los grandes a los pequeños, de los ricos a los pobres y de los fuertes a los desiguales y que fomenten la cooperación aun entre sociedades organizadas económica y políticamente de maneras muy contrastantes. Ello sería posible para México a partir de que todos los Estados reconociesen como ilegítimo por definición el uso de la fuerza y a la dominación colonial e imperial de una nación o grupo de naciones sobre otras. La utopía mexicana del orden internacional ideal se sustenta en valores humanos universales superiores a las ideologías políticas, las formas de gobierno y los sistemas económicos y que hagan posible la coexistencia de sistemas e intereses distintos; en normas jurídicas legisladas en el seno de organismos multilaterales -donde cada Estado, sin importar su tamaño, tenga un voto-, superiores a las voluntades individuales y a los designios políticos y económicos supranacionales.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Aguilar Zinser, Adolfo, *La Seguridad Mexicana vista por Estados Unidos, En Busca de la Seguridad Perdida, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990, pág. 299*

## **2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE SEGURIDAD NACIONAL**

El ejército, armada y fuerza aérea mexicanos, son las instituciones militares permanentes reconocidas por nuestra legislación, que tienen como principio fundamental la salvaguarda del Estado mexicano.

Las fuerzas armadas tienen como misiones generales defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; 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; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Para el desarrollo de las misiones enunciadas, podrán realizarlas por sí mismos o en forma conjunta con otras dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en su carácter de Comandante Supremo de las fuerzas armadas.

El ejército y fuerza aérea mexicanos, desarrollan sus acciones de defensa nacional en forma conjunta manteniéndose unidos en una sola dependencia. El ejército está compuesto por unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por

armas y servicios. Las armas son los componentes del ejército cuya función principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de como combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo. Los servicios del ejército tienen como misión esencial, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de esas actividades. A su vez, la fuerza aérea mexicana se compone de unidades organizadas, equipadas y adiestradas para 125 operaciones militares aéreas, y está constituida por la Comandancia de la Fuerza Aérea; el Estado Mayor Aéreo; las Unidades de Vuelo; las Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea; y los Servicios. La Comandancia de la Fuerza Aérea, es responsable de la operación y administración de la misma, así como del empleo de sus unidades. El Estado Mayor Aéreo es el órgano técnico colaborador inmediato del Comandante de la Fuerza Aérea, a quien auxilia en la planeación y coordinación de las misiones que le sean conferidas. Las unidades de vuelo son los componentes de la fuerza aérea, cuya misión fundamental es el combate aéreo y las operaciones conexas, y que actúan en la forma peculiar que les impone la misión y el material de vuelo de que están dotadas. Las Tropas Terrestres son pequeñas unidades de ataque que están destinadas principalmente a actividades de protección de las instalaciones aéreas. Y por último, los Servicios que tienen como misión satisfacer las necesidades de operación, por medio del apoyo administrativo y logístico.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Diario Oficial, México, 26 de diciembre de 1986.

Por su parte, la Armada de México tiene como función vital defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas; cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano; ejercer jurisdicción militar en nombre de la federación en los mares territoriales, zona marítima, terrestre, islas, cayos arrecifes, zócalos y plataformas continentales, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, aguas interiores, vías fluviales y lacustres en sus partes navegables; proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal; efectuar operaciones de rescate y salvamento en la mar y en general, en aguas nacionales; cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales, y en general de acción cívica, en los aspectos relacionados con actividades marítimas; auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencias, actuando por sí o conjuntamente con el ejército o la fuerza aérea, conforme al plan nacional de auxilio; coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, y en general de los fluviales y lacustres nacionales y, en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes; realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, biológica y de los recursos marítimos, actuando en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras; organizar y operar el servicio de policía marítima y colaborar con las autoridades competentes en los servicios de vigilancia de los puertos; entre otras.<sup>68</sup>

Por consiguiente, el ejército, armada y fuerza aérea mexicanos, constituyen la materialización de los objetivos de seguridad nacional del

---

<sup>68</sup> Ley Orgánica de la Armada de México, Diario Oficial, México, 14 de enero de 1985.

Estado mexicano, expresados a través de la acción política tanto interna como externa, y cuyo apoyo se fundamenta en una adecuada y equilibrada política militar. De tal manera, el órgano estatal responsable de la defensa nacional, determina los principios de su doctrina militar, cuya finalidad persigue orientar la preparación de las fuerzas armadas para el desempeño de sus misiones y actividades, desde el tiempo de paz; y para el caso específico de una agresión, determinar una doctrina de guerra que responda a la situación bélica específica que se enfrenta o se espere contemplar. Y esa doctrina se refiere a la preparación y conducción de la guerra, abarcando soluciones políticas, económicas, sociales y militares, conteniendo además, los conceptos básicos que guían el empleo de las tropas y de los medios materiales para el logro de los objetivos militares, para la preservación de la soberanía, integridad e independencia nacionales; es decir, de la seguridad nacional, como la función principal de las fuerzas armadas.

Sin embargo, algunos analistas críticos consideran que la función política de las fuerzas armadas en relación con el sistema político, constituye un factor estabilizador del propio sistema, puesto que el hecho de que las fuerzas armadas no participen en política en forma directa y abierta es en sí una decisión política, tanto para el grupo civil en el poder como de los propios altos mandos militares.

Como fuera que sea, las fuerzas armadas se asumen a sí mismas como no deliberativas políticamente, altamente profesionales, y se manifiestan

preocupadas por la posibilidad de que llegara a suceder una crisis del sistema político mexicano y de que fuera requerida su participación activa.<sup>69</sup>

### 3. REGIMEN LEGAL

La creación de las fuerzas armadas tiene como base jurídica, la fracción XIV del artículo 73 constitucional, mediante el cual se faculta al Congreso de la Unión, para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales. Así como, en las facultades conferidas al Presidente de la República, en la fracción I del artículo 89 constitucional, que dispone promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sus atribuciones, funciones y facultades, tienen su fundamento legal en las Leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y Orgánica de la Armada de México, de fechas 26 de diciembre de 1986 y 14 de enero de 1985, respectivamente.

Por lo que respecta a su organización y administración, las fuerzas armadas están sujetas a los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de

---

<sup>69</sup> Benítez Manaut, Raúl, *Las Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo: su Relación con el Estado, el Sistema Político y la Sociedad*, Sociológica, México, año 9, no. 25, 1994, pág. 187.

diciembre de 1976, que las sujeta a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Por último, a las fuerzas armadas se le han asignado recientemente nuevas funciones como garante de la paz y seguridad pública en la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial del 11 de diciembre de 1995.

De lo expuesto, podemos inferir que el establecimiento de estas instituciones militares, provienen de la voluntad del pueblo, representada por medio del órgano legislativo del Estado mexicano.

#### **4. EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA SEGURIDAD NACIONAL**

Afrontar los diversos aspectos del desarrollo nacional, conlleva a reflexionar sobre el papel y las funciones que han asumido los diferentes sectores de la sociedad mexicana. En primer lugar, ha correspondido a los sectores público, privado y social, manifestar sus necesidades, intereses y aspiraciones, con el fin de conformar y delinear con claridad y precisión los grandes objetivos nacionales; y en segundo, el gobierno del Estado ha asumido su responsabilidad al efectuar las tareas de dirección y ejecución para la consecución de esos objetivos nacionales.

De esta manera, la nación mexicana ha apoyado su proceso de desarrollo, en la solidez histórica de su sistema político, mismo que ha pasado por diversas etapas -la Independencia, la Reforma y la Revolución- y cuya tendencia configura, en cada momento un proyecto de nación que responde a la necesidad de reafirmación y fortalecimiento del país.

Así, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el proyecto de Nación que se pretendió fue buscado mediante la aplicación de los principios de todo sistema de planeación, a saber: el de justicia, el de la libertad y, finalmente, el de la seguridad, definido en esta instancia como el que fundamenta la permanencia de nuestras instituciones, de la tesis del movimiento revolucionario y de las condiciones de viabilidad económica del país. Todo ello sustentado en la identidad nacional, la convivencia de todos los mexicanos y la solidaridad entre ellos y con los destinos superiores del país.

Dentro de las bases políticas y de justicia, el Plan Global dedica un apartado a la seguridad nacional, referido fundamentalmente a las acciones encargadas a las fuerzas armadas, cuya indiscutible legitimidad parte de sus orígenes históricos y de su estricto apego a la Constitución y a las leyes; la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México; evitar injerencias externas directas; cumpliendo funciones complementarias de gran impacto en

las comunidades marginales del país; en casos de desastre; en la lucha contra los estupefacientes; la preservación, el conocimiento y el racional aprovechamiento de los recursos marítimos del país.

En el capítulo referido a política interior, el Plan Global 1980-1982, recoge como seguridad pública, el propósito y la acción que realiza el área de gobernación cuyos fines se precisan como mantener -la existencia de las instituciones democráticas- lo que exige que ninguna fuerza tenga capacidad de atentar contra la vigencia de la norma constitucional que expresa el pacto social básico de México... la vigencia de las instituciones exige asegurar el orden social interno en los términos de las leyes vigentes, a través del estricto respeto a los derechos humanos, del cabal ejercicio de la democracia y de la adecuada organización y empleo de la fuerza pública de vigilancia para protección colectiva.<sup>70</sup>

Allí se quería ver precisada la aparente vinculación que, la seguridad pública y la garantía de las libertades ciudadanas, tienen con la seguridad de la nación y cómo, en el caso de eventos contrarios, "hacerlos del conocimiento del Ministerio Público; coordinar acciones con el sector Defensa Nacional, que tiendan a garantizar la seguridad pública; prestar los servicios de vigilancia comunitaria". Actividades, todas ellas, que se realizaban a través de los organismos específicos, pero cuya conformación

---

<sup>70</sup>Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, págs. 12, 13, 56 a 59.

respondía a un esquema añejo de entender la seguridad, fincado en las experiencias de la segunda guerra mundial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se reiteran y afirman los mecanismos que integran el programa conjunto de acción de las fuerzas armadas, que se apegan a los principios de la Constitución, así como la correlación con otras instancias del poder público, en función de un mayor rango de alcance en la concepción de la seguridad nacional. Se mantienen las líneas doctrinarias, pero avanza conceptualmente en cuanto al significado de la seguridad nacional, al incorporar un apartado especial en la sección relativa al Gobierno, en donde se afirma que México, por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otros. En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la auto-determinación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.

Puede afirmarse que la concepción de la seguridad nacional cobra mayor importancia al señalar que es preciso considerar a la Nación en su totalidad, a sus proyectos, su modelo de desarrollo, sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en el que se asienta la política de seguridad. Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una unidad subyacente entre las autoridades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los

propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno.

De esta forma, se menciona en el Plan Nacional que del fortalecimiento institucional, la renovación jurídica, el cuidado por la justicia social y la fortaleza económica, resultan consecuencias en el plano de la seguridad; correspondiendo al Ejecutivo proteger los valores fundamentales de México: la integridad de la población y del territorio, la Carta Magna, nuestro sistema de convivencia y nuestras instituciones fundamentales. El fortalecimiento de la seguridad se traduce entonces en orientaciones educativas y culturales que consoliden nuestra identidad y nuestra conciencia nacional y profundicen en los símbolos de nuestra unidad patria, en orientaciones al Sistema Nacional de Comunicación social, a fin de que defienda y desarrolle las expresiones nacionales de nuestro proyecto histórico, en políticas que afirmen la legitimidad de nuestras formas de convivencia, en orientaciones públicas que tiendan a asegurar la vigencia interna del Estado de Derecho, en orientaciones administrativas tendientes a salvaguardar el funcionamiento y el sentido de nuestras instituciones. En rigor, la consulta popular, este Plan y sus programas de transformación social y el proceso de su ejecución, a fin de construir la sociedad que queremos, representan un instrumento fundamental de nuestra política de seguridad nacional.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial, México, 31 de mayo de 1983, pág. 17.

En lo tocante al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se da un paso sustancial en cuanto a la concepción y manejo de la seguridad nacional y de las relaciones internacionales, conjuntándolas en un solo apartado con la soberanía y la promoción de los intereses de México en el exterior, en donde se precisa la política exterior, sus principios y objetivos, presentando un enfoque geopolítico para lograr una atención equilibrada y adecuada de las diversas prioridades del país en la política internacional. También se recoge el compromiso de las fuerzas armadas con las aspiraciones populares y su contribución a la seguridad nacional y al desarrollo integral de la nación coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas; y a la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables, no renovables y de todo tipo con que cuentan el territorio y mares nacionales.

De igual manera, de esta seguridad se beneficia la sociedad mexicana en su conjunto y a ella contribuyen de manera concertada y corresponsable, en sus diversos ámbitos y sectores, población y gobierno. Siendo un bien de la Nación, su salvaguarda y preservación son derecho y deber de todos los mexicanos.

Además de las funciones enunciadas, las fuerzas armadas realizan tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la nación, entre las que se cuentan el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, y las acciones para el abasto de agua potable, reforestación,

campañas sanitarias, construcción de viviendas y caminos, el uso racional de los recursos que el propio sector de la defensa tiene asignados y, de especial manera, en el combate al narcotráfico.<sup>72</sup>

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se proponen cinco objetivos fundamentales, en el que se destaca el de fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

El plan reconoce que es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social. Señala además, que el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.

---

<sup>72</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo 1989, pág. 33

Como estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de México, apunta: preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos; asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas; actualizar la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos; coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo; fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos; actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia

y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.<sup>73</sup>

Como puede observarse, los diversos aspectos del desarrollo nacional encuentran su punto de partida y objetivo final en el proyecto nacional.

Por consiguiente, la consolidación y solidez de un esquema de seguridad nacional estará en función de la fuerza y consistencia del proyecto nacional que, como podemos prever, se desprende de la adecuación del sistema político, programa económico y dinámica social, en el plano interno, a un proyecto que considera todas aquellas variables externas que tienen influencia sobre su diseño e instrumentación, pero cuya eficacia emana, en última instancia, de su consistencia con las demandas y potencialidades internas, que son las que le dan fuerza, viabilidad y legitimidad.

---

<sup>73</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 31 de mayo de 1995, págs. 6, 12 y 13.

## V. CONCLUSIONES

\* Por principio de cuenta, debemos ampliar el concepto tradicional de la seguridad nacional mexicana, así como redefinir todos aquellos aspectos considerados como nuevas amenazas a la misma, en los que únicamente se incluyen al narcotráfico, al lavado de dinero, al terrorismo y al contrabando de armas; dejando algunos otros sin incluir, y que la población considera esenciales para que formen parte de su contenido.

\* El gobierno debe abandonar el criterio mediante el cual ha venido manejando la seguridad nacional del Estado mexicano, toda vez que en los casos donde existen elementos para considerar la existencia de amenaza para la seguridad nacional, el discurso oficial los niega y cuando los señala, podemos estar convencidos de que en realidad no los hay.

\* Debe incluirse en el texto constitucional, el concepto definido de la seguridad nacional, porque si bien es cierto que, a ésta se le relaciona con la soberanía, la independencia e integridad de la nación; también es cierto, que existen varios aspectos del desarrollo e interés nacionales que se dejan al descubierto, de los cuales pueden citarse: los relativos, al pago de la deuda externa, a las inversiones extranjeras, a la fuga de capitales "golondrinos", a las certificaciones de un país extranjero, a los embargos comerciales, al desempleo, a la contaminación ecológica, al tráfico de menores, entre algunos otros más.

\* De igual manera, se precisa contar con una ley de carácter federal, que reglamente de manera uniforme todos los aspectos de la seguridad nacional, en la que se contengan las competencias, atribuciones, responsabilidades, obligaciones y derechos de los órganos encargados de su manejo, de los ciudadanos y de la estructura de los organismos que se establezcan para tal efecto.

\* Consideramos conveniente involucrar a los sectores sociales interesados en el desarrollo de la doctrina de la seguridad nacional, a fin de que con el intercambio y pluralidad de experiencias, se enriquezcan los diversos procedimientos, métodos, prácticas y elementos de la seguridad nacional, mediante los cuales los órganos del Estado puedan hacer uso de ellos como un importante recurso de su poder político.

\* Necesitamos incluir en los planes de estudio de las universidades, la asignatura de la seguridad nacional, con el fin de que las nuevas generaciones de estudiantes, conozcan más a fondo la problemática que entraña el desarrollo integral del país.

\* Una sociedad moderna que se jacte de haber alcanzado mínimos de bienestar social, que no tenga contemplado en sus estrategias de seguridad nacional, la protección, desarrollo y seguridad integral de sus niños y jóvenes, como un bien preciado, no puede llamarse como tal.

\* Los altos índices de inseguridad pública que padecen algunos Estados del país, se han convertido en uno de los aspectos que en la actualidad se debate y que ha dado motivo suficiente al estudio de las relaciones educación-trabajo, sin que quiera decir que sea la causa de su origen, pero que puede llegar a convertirse en una amenaza a la seguridad nacional por los nexos que ello implica.

## **VI. BIBLIOGRAFIA**

Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad Perdida, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990.*

Aguayo Quezada, Sergio, *Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990, En Busca de la Seguridad Perdida, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990.*

Aguilar Zinser, Adolfo, *La Seguridad Mexicana vista por Estados Unidos, En Busca de la Seguridad Perdida, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 1990.*

Atencio, Jorge E, *Qué es la Geopolítica, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1965.*

Barron John, *La KGB Hoy, Editorial San Martín, S.L, Madrid, 1986.*

Benítez Manaut, Raúl, *Las Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo: su Relación con el Estado, el Sistema Político y la Sociedad, Sociológica, México, año 9, no. 25, 1994.*

Bidart Campos, German J, *El Poder, Ediar, Buenos Aires, 1985.*

Briano, Justo P, *Geopolítica y Geoestrategia Americana, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1966.*

Briceño Porras, Guillermo, *Iniciación al Vocabulario de Seguridad y Defensa, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1989.*

Cook, Fred J, *Historia de la CIA, Agencia Central de Inteligencia, Ediciones Era, S.A., México, 1961.*

Deutsch, Karl W, *Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.*

Enciclopedia Universal Sopena, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1966.

From the Lubianka to the Kremlin, and Back, Russian Politics and Law, M.E. Sharpe, New York, 1996.

García Pelayo, Manuel, De las Razones Históricas de la Razón de Estado, en La Razón de Estado y Otros Escritos de Giovanni Botero, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1975.

Gettel, Raymond G, Historia de las Ideas Políticas, Editora Nacional, México, 1974.

González González, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1994.

Gramsci, Antonio, Maquiavelo y Lenin, Editorial Diógenes, S.A., México, 1973.

Inbar, Efraim. War and Peace in Israeli Politics, Lynne Rienner Publishers, London, 1991.

Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado, Imp. Un., México, 1960.

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Imp. Un., México, 1949.

Ley Orgánica de la Armada de México, Diario Oficial, México, 14 de enero de 1985.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Diario Oficial, México, 26 de diciembre de 1986.

Luis XIV, Memorias Sobre el Arte de Gobernar, Colección Austral, Buenos Aires, 1947.

**Marcu, Valeriu, Maquiavelo, la Escuela del Poder, Colección Austral, Buenos Aires, 1945.**

**Marxismo y Democracia, Enciclopedia de Conceptos Básicos, Tomo Política 3, Ediciones Rioduero, de Edica, S.A., Madrid, 1975.**

**Meinecke, Friedrich, La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.**

**Navarro, Luis, Obras Políticas, Nicolás Maquiavelo, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.**

**Peres, Shimon, La Honda de David, Editorial Paidós, S.A.I.C.F, Buenos Aires, 1972.**

**Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.**

**Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial, México, 31 de mayo de 1983.**

**Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo 1989.**

**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial, México, 31 de mayo de 1995.**

**Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.**

**Recasens Siches, Luis, Filosofía del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.**

**Rose, Arnold M, La Estructura del Poder, Editorial Paidós, S.A.I.C.F., Buenos Aires, 1980.**

**Schwarzenberger, Georg, La Política del Poder, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.**

**Selser, Gregorio, CIA. de Dulles a Raborn, Ediciones de Política Americana, Argentina, 1967.**

**Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.**

**Settala, Ludovico, La Razón de Estado, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1988.**

**Varsavsky, Oscar, Marco Histórico Constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975.**

**Vega G, Gerardo C. R, Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método, México, 1988.**

**Vidal de la Rosa, Godofredo, Reflexiones sobre la Seguridad Nacional en México, Sociológica, año 9, no. 25, México, 1994.**

**Vivó, Jorge A, La Geopolítica, Jornadas, El Colegio de México Centro de Estudios Sociales, México, 1943.**