



308909  
34  
24.

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

Con Estudios Incorporados a la UNAM

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA BUSQUEDA DE NUEVOS ESQUEMAS EN  
LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA"**

**T E S I S**  
Que para obtener el Grado de  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a

**GILDARDO LOPEZ HERNANDEZ**

Asesor de Tesis: **LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA**

**México, D. F.**

**1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## AGRADECIMIENTOS

*Al Dios de todos los seres, de todos los mundos,  
de todos los tiempos, aquél que todo lo ha dado.  
Al Señor, que es seguridad y es paz.*

*A mis padres*  
Porque por ustedes he llegado hasta aquí y por haberlo hecho posible.

*A mi madre, Laura Hernández,*  
Por enseñarme la virtud, por ser y haber sido  
el gran sol que ilumina mi conciencia; ejemplo de amor y rectitud;  
por las veces en que te ha sañado el corazón.  
A tí, que eres más que una madre para mí.

*A mi padre, Lic. José Gildardo López Tijerina*  
Por el ejemplo de hombre, profesionalista y servidor público  
que me has dado a lo largo de toda mi vida; por tu infinita bondad y nobleza,  
por todas tus enseñanzas, por tu esfuerzo, por toda tu ayuda.  
por haberme enseñado a amar a mi país  
y por haber sido en todo este tiempo mi mejor maestro.

*A mis hermanos Laura y Adrián*  
Por su paciencia y bondad, deseándoles un futuro  
lleno de fe y esperanza.

*Al Lic. Miguel Ángel Lago Galicia*  
Por su apoyo, dedicación e impulso  
como profesor y asesor de tesis.  
Por su tiempo y su confianza.

*A la Universidad Panamericana*  
*Por su enseñanza de trascendencia, que trata de hacer de sus alumnos*  
*hombres útiles al mundo, a su país y a Dios.*  
Un agradecimiento especial al Dr. Sergio Domínguez Vargas,  
al Dr. Rafael Márquez, y al Dr. Juan Federico Arriola;  
al Lic. Salvador Cárdenas, al Lic. Alejandro Mayagoitia  
y al Lic. Jaime Vela.

*Al Lic. Fernando Viveros Castañeda*

*"Como ahora no hay maestros ni alumnos, el alumno preguntó a la pared: ¿qué es la sabiduría? Y la pared se hizo transparente."*

Con respeto y admiración por la oportunidad que me brindó.  
Por sus consejos y enseñanzas, por su ejemplo y  
por toda la ayuda e impulso que he recibido.

*Al Lic. Mauricio Torres Estrada*

*"En la prosperidad, nuestros amigos nos conocen;  
en la adversidad, nosotros conocemos a nuestros amigos"*

Con gratitud por enseñarme a dejar de hacer las  
cosas más o menos bien y por brindarme su confianza y su amistad.

*A Karina*

*"La amistad del hombre es con frecuencia un apoyo;  
la de la mujer es siempre un consuelo"*

Por ser mi compañera en todo momento y  
haber caminado conmigo este sendero.

*A Jorge Juárez Cedeño*

*"Cuando uno vive como piensa,  
nunca acabará pensando como vive"*

Por compartir su experiencia, por su ejemplo de integridad  
y por su amistad incondicional.

*A Benjamín Ayala, Francisco López y Francisco Porcayo*

*"Un amigo es un hermano que elegimos"*

Por honrar a la amistad y por haberme honrado con la suya.  
Por estar conmigo siempre, en las buenas y en las malas.

*A la Maestra Alicia López-Araiza G.*

Por su gran calidad humana y por todo el apoyo  
y facilidades que me ha brindado.

*A José Ángel Gutiérrez y Ricardo del Río*

Por su amistad, solidaridad y compañerismo.

*Al General Alvaro Vallarta Ceceña*

*Soldado, ciudadano y político.*

*A todos los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Marina  
de México, verdaderos garantes de la Seguridad de la Nación.*

*Al Centro de Investigación y Seguridad Nacional*

Por las enseñanzas recibidas y por el esfuerzo  
permanente de sus hombres y mujeres.

**¿Soy yo acaso el guarda de mi hermano?  
Génesis, 4,9**

***“La nación, la patria, no se confunde con el Estado.  
El Estado mexicano, desde la Independencia,  
ha cambiado varias veces de forma o de Constitución.  
Y siempre ha sido la misma patria.  
El respeto a la patria va acompañado de ese  
sentimiento que todos llevamos en nuestros corazones  
y se llama patriotismo: amor a nuestro país,  
deseo de mejorarlo, confianza en sus futuros destinos...  
Este sentimiento debe impulsarnos a hacer  
por nuestra nación todo lo que podamos...  
Al procurar nuestras legítimas ventajas personales  
no hemos de perder de vista lo que le  
debemos al país, ni a la sociedad en su conjunto.”***

**Alfonso Reyes**

# **LA BUSQUEDA DE NUEVOS ESQUEMAS EN LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I.- ANTECEDENTES CONCEPTUALES.**

#### **A) Antecedentes Teóricos.**

- a.1) La Razón de Estado
- a.2) La Teoría Realista
  - a.2.1) El Interés Nacional

#### **B) Antecedentes Históricos.**

- b.1) Trayectoria de la Seguridad Nacional Mexicana

#### **C) Visión General.**

#### **D) El Concepto Actual.**

- d.1) Definición mexicana

### **CAPITULO II.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.**

#### **A) Antecedentes.**

#### **B) El Concepto de Seguridad Nacional.**

#### **C) Marco Político de la Seguridad Nacional en México.**

- c.1) Estado, Gobierno y Seguridad Nacional.

### **CAPITULO III.- CARACTERÍSTICAS DE LA NOCIÓN MEXICANA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

#### **A) Situación Geopolítica.**

#### **B) Sistema Político.**

- b.1) Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad.
- b.1.1) Doctrinas y planes de defensa

### **CAPITULO IV.- EL NUEVO CONTENIDO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.**

#### **A) Antecedentes.**

#### **B) Hacia los nuevos contenidos de la Seguridad Nacional mexicana.**

- b.1) La Seguridad Nacional y el TLC

### **CAPITULO V.- LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

#### **A) Razón de Estado y Seguridad Nacional.**

#### **B) Hacia un sistema de Seguridad Nacional.**

- b.1) Los Objetivos Nacionales
- b.2) El Poder Nacional
- b.3) Desarrollo y Seguridad Nacional.
- b.4) Una Nueva Agenda de Seguridad Nacional

#### **C) Una Agenda de Seguridad para México en Cambio.**

**D) Los Nuevos temas de la Agenda.**

- d.1) Seguridad Nacional y Seguridad Pública
  - d.1.1) Estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública
  - d.1.2) Integración.
  - d.1.3) Consejos Estatales y del Distrito Federal
  - d.1.4) Límites Constitucionales.
- d.2) Política Exterior
- d.3) Política Energética
- d.4) Globalización
  - d.4.1) Bloques económicos y regionales
- d.5) Narcotráfico

**CAPITULO VI.- LA ETICIDAD EN LA BUSQUEDA DE LOS NUEVOS ESQUEMAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL.**

**A) Moral y Necesidad.**

**B) La Seguridad Nacional y El Bien Común.**

**C) Los Intereses Nacionales y los Principios Éticos.**

**CONCLUSIONES**

Reflexiones sobre la Seguridad Nacional en México

**BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUCCIÓN**

La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones.

Parece que, desde cualquier perspectiva, la seguridad conlleva siempre una noción de garantía, de protección o de tranquilidad ante amenazas o acciones adversas a la propia persona humana, a las instituciones o a los bienes esenciales ya existentes o pretendidos. Esto es lo que en palabras del Dr. Thiago Cintra, se ha dado el llamar el *Aspecto Subjetivo de la Seguridad*.

Esa seguridad subjetiva se encuentra vinculada a medidas concretas de protección, que en opinión del mismo académico brasileño, habrán de constituir el *aspecto objetivo de la seguridad*.

Ambos aspectos se complementan y se puede considerar que habrá más sensación de seguridad en la medida que existan mayores y más eficaces medidas efectivas de seguridad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 3o. que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona, y en el artículo 7o. señala que todos tienen el derecho a ser protegidos.

Sin embargo, uno de los mayores problemas es conseguir el exacto equilibrio entre las obligaciones y las responsabilidades del Estado y las del ciudadano.

En efecto, si por una parte, por las atribuciones que le confiere el Derecho al Estado, éste se encuentra orientado hacia el interés colectivo y es el que tiene el monopolio de la coerción; por la otra, tenemos al ciudadano poseedor de derechos naturales inalienables, pero también subordinado a la voluntad nacional, todo enmarcado por una legislación justa.

Desde una perspectiva internacional, parece que la aspiración a la seguridad es una realidad insoslayable. Tampoco se puede soslayar que la existencia de múltiples centros de decisión y el gran número de Estados que integran la Comunidad de Naciones conllevan choques de interés o aún, conflictos. Por ello, la seguridad es una aspiración real de los Estados-Nación y es el motor de muchas acciones políticas a nivel de las relaciones internacionales.

La seguridad es por sí misma una idea de lo más atractiva y sugerente. sea cual sea el ámbito que se considere, la noción de lo seguro resultará siempre bien acogida. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a la hora de intentar encuadrar en sus justos términos la noción de seguridad, se presentan bastantes dificultades. Si bien el acuerdo entorno a su concepción abstracta es más o

menos unánime, el desacuerdo en cuanto a su determinación concreta y práctica resulta muy amplio.

Si se profundiza un poco más en esta cuestión, se encuentra enseguida que la seguridad tiene un valor esencialmente gradual y comparativo. Es obvio que la diversidad de agentes y formas amenazantes que es posible tomar en consideración, la variedad y muy diferente capacidad que cabe esperar de cada uno respecto de modos de agresión, así como la dispersión y multiplicidad de los bienes y su muy variada vulnerabilidad impiden todo planteamiento absoluto de la seguridad y obligan a concebirla en una dimensión gradual, en una condición que permite comparar el nivel de seguridad de una situación en relación a otra.

Riesgos, que en un inicio, constituyen un conjunto de preocupaciones (económicas, políticas, institucionales, culturales) que desde la perspectiva de la dirigencia nacional, ó desde la visión de sectores sociales, parecen amenazantes para la nación entendida ésta como el Estado-nación históricamente constituido. La definición de la Seguridad Nacional radica en la identificación, resolución y manejo de estas preocupaciones. Esta seguridad tiene, hacia el exterior, el objetivo básico de preservar el poder de un Estado a través de lo que es visto como la soberanía y la identidad nacionales. Hacia el interior, la definición de seguridad nacional ya sea expresada desde el Estado o desde la sociedad sirve a

los intereses de unidad nacional y tiende a volverse en el sentido común del nacionalismo de cada país.

Con todo, por definición, toda idea de seguridad nacional busca alcanzar en el nivel estatal los medios para lograr su implementación como disuasión, defensa, política, acuerdo o pacto nacional e internacional. En los extremos de la seguridad nacional están, por un lado, la paz y, por el otro, la guerra (por la seguridad colectiva, la preservación de la soberanía o la defensa de la identidad nacional).

Si alguna visión de seguridad nacional ha tenido México -nación cuya construcción nacional está marcada por guerras imperiales de intervención, una vecindad geográfica determinante y debilidad industrial y militar- ha sido su cultura nacionalista. Esta cultura, aunque con ingredientes fijos, cambian su estructura dependiendo de nuevas circunstancias, pero comúnmente ha sido manejada y sustentada como sistema de seguridad nacional para uso interno y externo, es decir, hacia el exterior ha sido contral y autoritariamente controlada como defensa de la soberanía e identidades nacionales en contra de otras culturas nacionalistas, intenciones expansionistas y de influencias políticas, culturales o económicas que se juzgan disruptivas para consolidación o funcionamiento de los intereses generales de (y/o de particulares en) el Estado mexicano.

Las reformulaciones internacionales de las ideas de seguridad en la postguerra fría, y la visión, estatal y social, de la idea de seguridad en México sufren transformaciones en los años noventa. Sin el enemigo tradicional del oeste, salen a la luz los otros aspectos que yacían al fondo de las doctrinas de seguridad nacional: la protección de culturas y de identidades, la defensa de modos de vida.

Al interior, la cultura nacionalista, señalada en ocasiones como la clave misma de la seguridad nacional, ha servido para crear y mantener robusta una acción colectiva que de hecho da existencia a la nación: la unidad nacional.

La disolución de los Estados -nación y el derrumbe de las fronteras nacionales para arribar a una sociedad mundial y un Estado universal, presentado por los ideólogos neoliberales como un evento inminente en el mediano plazo, no parece tan cercano. Por el contrario, a la luz del comportamiento real del mundo, los Estados-nación están llamados a desempeñar un papel aún relevante en el desarrollo de la humanidad: precisamente el de elevar a los pueblos rezagados a estadios más altos de riqueza y bienestar, contrarrestar las tendencias espontáneas del mercado a concentrar los beneficios del crecimiento económico en los países ricos.

Por ello, México debe redefinir su estrategia de integración económica internacional, comprendiendo que la mejor estrategia no es la neoliberal.

Aún sin renunciar al TLC, es posible instrumentar políticas *activas* de comercio exterior y fomento económico, que aprovechen al máximo los márgenes de manobra que tenemos permitidos en el TLC y en el GATT; y abrir negociaciones para instituir fondos compensatorios trinacionales (análogos a los de cohesión y estructurales de la CEE) así como disposiciones encaminadas al libre flujo de mano de obra, sin demérito de renegociar amplias salvaguardas que amplíen nuestros márgenes de manobra y atemperen los costos económicos y sociales de la integración económica.

El proceso de globalización, como forma de funcionamiento de la economía mundial, ha cobrado tal fuerza en los últimos años que ha terminado por enajenar a prácticamente todas las corrientes del pensamiento científico. Sin embargo, siendo un hecho incontrastable se le interpreta de diferentes maneras dependiendo del autor en cuestión y se le asocian significados de muy diversa índole, muchos de ellos contradictorios.

Para el caso de México y de las posibles alternativas para su desarrollo futuro, el análisis del entorno mundial y sus modalidades de funcionamiento, como la globalización y la formación de bloques económicos regionales, cobran una importancia que difícilmente puede ser exagerada.

Entender el entorno internacional para saber cómo y en qué influir en el para adecuar los límites que nos impone sobre nuestra realidad nacional, es un objeto ambicioso pero necesita de un tratamiento que lo vaya abordando con la seguridad suficiente.

A nivel de Estado, entendemos por Seguridad Nacional la situación lograda por alguna nación que le permite precaverse de peligros tanto naturales como de enemigos externos o internos que atentan contra la integridad del territorio, el normal desarrollo de la actividad ciudadana o el derrocamiento de la autoridad legítima.

Así entendida, es un estado hacia el cual se llega, aunque nunca se logre en toda su plenitud, pero que es el resultado de lo que suele llamarse sistema de Seguridad Nacional y comprende estructuras y acciones que se encaminan a alcanzar esa seguridad.

Se comprende fácilmente que los peligros naturales mismos no pueden ser evitados, como la sequía, el terremoto, etc. pero sí estructurar la comunidad de tal manera que pueda precaver las consecuencias de ellos: tipo de construcción de viviendas, sistema de conducción de aguas, etc.

En cambio los peligros de enemigos internos o externos pueden evitarse o al menos ser controlados. Directamente, por una acción destinada a detectarlos y a controlarlos. Indirectamente, dando soluciones a las causas que puedan promover la existencia de tales enemigos: la miseria, la cesantía, la mala distribución de la justicia y de los bienes, cuando se trata de enemigos interiores. La solución de conflictos pendientes, de animosidades, etc. cuando se trata de enemigos externos.

Nace de la naturaleza misma de la comunidad. Esta existe para una tarea específica que es el desarrollo pleno de la persona humana, dotando a la comunidad de bienes que son comunes. Ni la actividad personal ni las acciones o estructuras comunitarias pueden desarrollarse en forma normal si han de destinar parte de su tiempo a actividades y recursos para que cada cual se defienda de los peligros.

Esto exige paz, seguridad de trabajo, libertad en el desempeño de sus actividades y todo ello requiere coordinación, estructuras, informes, medios.

La Seguridad Nacional no constituye un bien en sí, un bien que se busque por el mismo, sino en función de otros fines a los cuales se ordena y a sea como medio para lograrlos otro, ya como condición para que puedan ser posibles.

La Seguridad Nacional está en función de la comunidad, es para el bien de ella y para que ella pueda alcanzar su propio fin. La razón de ser de la Seguridad Nacional es, entonces, crear las condiciones favorables al normal desarrollo de la vida ciudadana.

Una visión clara de su razón de ser permitiría dar solución a eventuales problemas que pueden presentarse. La relación entre Seguridad Nacional y Estado no es relación de causa y efecto. No es la Seguridad Nacional lo que provoca la existencia del Estado, sino que más bien el Estado, requiere la Seguridad Nacional. Podrá decirse que si no es condición para que pueda nacer el Estado, es al menos condición para que éste desarrolle normalmente su vida.

Tampoco se puede decir que éste en el orden de la causa final. No existe un Estado para tener Seguridad Nacional, si no que existe la Seguridad Nacional para tener un Estado, para asegurar su supervivencia. A la vez no existe la persona humana para que sea posible el Estado, sino que existe el Estado para que la persona humana adquiera su pleno desarrollo. Es posible concebir la persona humana sin la existencia de un Estado; no es, en cambio, posible concebir el Estado sin la existencia de la persona humana.

En consecuencia, la Seguridad Nacional queda subordinada al bien del Estado y no el Estado al bien de la Seguridad Nacional. Esto significa que objetivos,

organismo y acciones de la Seguridad Nacional deberán ser ordenados al bien del Estado y de las personas que lo integran y será ese bien el que dé el criterio de evaluación.

## **CAPITULO I .- ANTECEDENTES CONCEPTUALES.**

### **A) ANTECEDENTES TEÓRICOS**

#### **a.1) La Razón de Estado**

La idea de Razón de Estado corresponde a tiempos históricos y políticos que transcurren en los siglos XVI y XVII en el mundo occidental. Su origen obedece a condiciones de carácter estructural que anuncian la emergencia de una nueva era política. Esta es la que corresponde a la construcción de la sociedad civil, negación de la sociedad medieval. El tránsito del feudalismo a la vida moderna es a la vez el inicio de una nueva forma de organización política.

A los poderes feudales los sustituye un poder centralizado que reclama para sí la potestad política sin compartimientos ni relaciones laxas; y de este modo, organiza la nueva sociedad.

La Razón de Estado no es idea sin historia ni desarrollo. Nace a partir de realidades que la generan.

Ni espontaneidad ni casualidad marcan su expresión y contenido. Es el signo de una época caracterizada por la formación del poder político que en nuestros días es el Estado. Del plano conceptual, se erige en forma de institución arraigada en el ejercicio del poder.

Acompaña al Estado en el proceso histórico que lo edifica como la institución política donde la sociedad encuentra el punto de su organización. Como resultado de factores geográficos, históricos y culturales dados en el seno de la vieja sociedad italiana, la Razón de Estado funge como la salida eficaz que permite cincelar la realidad del poder estatal, atendiendo a su esencia y compromiso de erigirse en fuente suprema de mando y autoridad.

Es Italia, el país donde germina la idea de la razón de Estado. Su momento es resultado de su desunción para acceder a etapas de integración con el rostro de la modernidad. Dividida por la preeminencia del poder papal y los estertores de la vida feudal, Italia no consigue unificarse bajo los impulsos renovadores del Renacimiento. Como escenario que la determina y nutre como proyecto de la vida estatal, la Razón de Estado encuentra en el Renacimiento las energías que le dan cauce para avanzar en medio de los rescoldos contrarios al establecimiento de un poder político secular y laico.

Las fuerzas del no progreso conspiran contra ella y le atribuyen que los males de la sociedad son obra de su influjo. No la aceptan porque es aceptar reacomodos en las estructuras del poder, que los desplaza de lo que habían conseguido. Sin embargo las bases del cambio están dadas. El despertar del mundo occidental marca el inicio de otra época, caracterizada por recobrar la antigüedad clásica que permita a la sociedad llegar a la vida moderna.

Es el renacimiento, el crisol donde la idea por la vida tiene significación especial. La razón cobra lugar importante para llevar a cabo la interpretación del mundo. Quedan atrás gradualmente las ideas que atribuyen a la naturaleza un origen divino, fuera del alcance del entendimiento humano. Lo meta-humano se empieza a diluir.

Ahora la sociedad, los hombres y las formas de poder son explicadas en su naturaleza real, tal y como devienen de sus luchas y contradicciones terrenales. La idea del poder trasciende la escala de valores éticos y morales. Es objeto del análisis frío y objetivo que atiende a cómo es, no cómo debe ser.

El mismo es concebido a partir de realidades históricas que lo mueven por la acción de la voluntad humana. Los designios de la voluntad divina ceden terreno

ante el avance de las reflexiones racionales. La duda y la secularización empiezan a cuestionar dogmas y fe.

El saber del renacimiento corresponde a una nueva cultura, producto de un nuevo proyecto de vida. Es distinto a las explicaciones sobrenaturales y da paso al conocimiento científico y técnico, no obstante la resistencia de los estamentos sociales. Es un saber obtenido con el concurso de la razón, medio que permite a la inteligencia humana entender y transformar el mundo. De este modo, la Razón de Estado es valor intelectual y cultural que tiene sus bases en la emancipación del hombre frente a lo etéreo e inexplicable.

De la razón nace el afán de buscar las causas y los procesos que impulsan la conducta humana. En el plano político, lo primordial consiste en explicar el poder y sus relaciones con el fin de establecer un nuevo tipo de dominio entre gobernantes y gobernados. Se trata de localizar las fuerzas, los contendientes y los medios que participan en la conquista y retención del poder. El saber político hunde sus raíces en las fuentes intelectuales del humanismo y la ciencia.

De éstos surge la utilidad práctica del conocimiento para dominar la naturaleza y actuar sobre las leyes que rigen la vida social.

La Razón de Estado es una manifestación del saber racional y tiene como eje central crear un orden político donde se materialice el *IMPERIUM* sobre los hombres y el territorio para sustentar las bases y los recursos de la potestad estatal. Involucrada en la desunión de la sociedad italiana, se convierte en una palanca que puede conseguir la unidad. Lucha por destruir los estertores feudales para dar paso a las energías modernas que emergen en todos los ámbitos de la vida.

Es constructiva en cuanto que a través de ella el Estado da vida y definición a la sociedad. Es transformadora, porque encauza propósitos de cambio que anuncian

el advenimiento de una organización económica, política, social y cultural caracterizada por la separación de la sociedad y el Estado: el inicio de la vida moderna.

Como fuerza motriz del intelecto humano, la razón da sus frutos. En la vida política da origen a la Razón de Estado. Es plataforma que permite que el ejercicio del poder se realice con el concurso de la creatividad política. Creatividad que nace del cultivo del raciocinio, la reflexión y la producción de las ideas que, convertidas en instituciones de Estado, confieren a la política sentido de realización para cuidar los intereses superiores del mismo.

Creatividad que consiste en producir las tecnologías del poder para nutrir y fortalecer al Estado como centro de poder y decisión. Gracias al concurso de la razón, se crea un campo de conocimiento que responde a las exigencias del poder para manipularlo con eficacia, la que no se agota solamente en el diseño de los instrumentos para conservar y defender al Estado. La Razón de Estado es la base que determina la formación de un *LOGOS POLÍTICO*, esto es, de un tipo de conocimiento inherente a la naturaleza del Estado, el cual los gobernantes tienen que dominar para transformarlo en prácticas acertadas del ejercicio del poder.

Como *LOGOS POLÍTICO*, la Razón de Estado es un tipo de aprendizaje tendiente a preservar los intereses vitales del Estado con atingencia, habilidad y conocimiento en los marcos de realidades geográficas, geopolíticas, económicas, políticas y culturales propias en la vida de los estados. Es conocimiento para mejorar la calidad de las prácticas políticas. Pone a prueba el talento y la capacidad de los gobernantes. Se relaciona con todo aquello que al estado concierne. Condensa los fines y los medios como resorte de la acción política. Dice al gobernante por dónde guiar al Estado y con qué medios.

Es conocimiento desvinculado de la metafísica y la vida celestial. Es producto de la capacidad razonadora del intelecto político que atiende a lo útil y práctico para no caer en la especulación.

En consecuencia, la Razón de Estado se construye con el concurso del intelecto, pero es resultado fehaciente de un modo de vida caracterizado por el alumbramiento de una nueva era: el Renacimiento.

Su valor estriba en ser campo de conocimiento definido y enriquecido por el comportamiento de realidades políticas a las que moldea y transforma para la mejor conservación del Estado. Su utilidad es práctica. Es decir, el conocimiento que la sustenta ayuda a mejorar la aplicación de los medios del poder y, de esta forma, nutrir las capacidades del Estado. Gracias a ella la formación de los Estados, aunque difícil y a veces retrasada, permite que alcancen su objetivo de ser instituciones soberanas tanto en el interior como en el exterior.

Subyacen en la Razón de Estado los problemas del poder teniendo como eje central al Estado. Lo concibe como pieza principal del acontecer político; como fuerza que es capaz de conservar para transformar y transformar para conservar. Es un conocimiento alimentado por hechos dados, no predeterminados. Deja de lado supuestos y alegorías.

Centra su caudal en el estudio de qué es y cómo es el poder del Estado; cómo debe utilizarse; cuándo se tiene que ejercer; cuáles son las condiciones que rigen sus movimientos, y en que momento articular valores, medios y fines. La acción del Estado la concibe como una praxis del poder. Este sólo se conquista, preserva y retiene en la arena donde hay aliados o enemigos. Es una praxis para reafirmar su carácter soberano, sin dar oportunidad para ser derrotado.

Es práctica de relaciones causales para fincar y afianzar el dominio estatal no en el vacío, sino sobre hombres e instituciones. Por tal motivo, su LOGOS reclama autonomía y originalidad. Es decir, ni la teología, ni la moral ni la retórica son sus raíces intelectuales. Es diferente a ellas. Sus raíces son las fuentes clásicas del poder en la antigua Grecia; la historia como aprendizaje de lecciones políticas, la economía, la política y la geografía, confluyen en la construcción del logos original de la Razón de Estado con la perspectiva del poder y la esencia de lo que el Estado tuviera su universo de conocimiento relacionado con la sustantividad de su razón de ser.

La Seguridad Nacional se vincula con la Razón de Estado no en el sentido de fundamento. La defensa de la Nación nunca debe ser entendida como defensa del Estado, sin embargo, la Razón de Estado es la primera idea que se vincula con los intereses primordiales del propio Estado; subordina los del gobernante y proclama que las decisiones Estatales son producto de la frialdad que acompaña a los procesos políticos en los cuales está inmersa. No aspira ni pretende ser considerada panacea. Es común afirmar que la Razón de Estado se identifica con el poder del gobernante. Tal equívoco significa que el Estado y su dirigente son lo mismo. Esto no es así.

La Razón de Estado, al igual que la Seguridad de la Nación, no se rige por la pasión, tampoco por voluntarismos, si ello ocurre, se pone en juego la vida misma de la Nación.

## a.2) La Teoría Realista

La política es una lucha por el poder. No importa cuáles sean los objetivos finales de la política, el poder se constituye invariablemente en el fin inmediato. Gobernantes y pueblos pueden acariciar como meta final la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo.

Pueden incluso definir tales metas en términos de un ideal religioso, filosófico, económico o social, y guardar la esperanza de que dicho ideal se materialice gracias a un impulso interior, a la intervención de fuerzas divinas, o a la evolución natural de los asuntos humanos. Asimismo, pueden tratar de promover su realización mediante métodos no políticos, tales como la cooperación técnica con otras naciones o con organizaciones internacionales.

No obstante, cada vez que se esfuerzan por cumplir su objetivo valiéndose de la política internacional, lo hacen mediante la lucha por el poder. Los cruzados ambicionaban liberar a las ciudades santas del dominio infiel; Woodrow Wilson deseaba salvaguardar al mundo en pro de la democracia; los nazis codiciaban abrir Europa Oriental a la colonización alemana, dominar el continente europeo y conquistar al mundo.

Todos ellos eligieron el camino del poder para alcanzar sus objetivos; por tanto, todos fueron actores en el escenario de la política internacional<sup>1</sup>.

Fuera condiciones sociales en particular, el argumento definitivo en contra de la opinión de que la lucha por el poder en el escenario internacional es un simple accidente histórico se debe desprender de la naturaleza de la política interna. La esencia de la política internacional es idéntica a su contraparte interna. Tanto la política interna como la Internacional representan una lucha por el poder,

---

<sup>1</sup> Morgenthau, Hans, J. Politics among nations. The struggle for power and peace, Nueva York, Knopf, 1960, pp. 27-29

exclusivamente modificada por las diversas condiciones en que esa pugna de registra, sea en el ámbito interno o en el internacional<sup>2</sup>.

#### a.2.1) El Interés Nacional

La historia del pensamiento político moderno es de una contienda entre dos escuelas que ostentan diferencias fundamentales en su concepción de la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política. Una de ellas sostiene que es factible concretar, aquí y ahora, un orden político racional y moral, derivado de principios abstractos de validez universal. La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto como es desde el punto de vista racional, es producto de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Dado que por inmanencia este es un mundo de intereses contrarios y en conflicto, es imposible aplicar totalmente los principios morales; sin embargo, es posible satisfacerlos en la medida de lo posible mediante un equilibrio de intereses, invariablemente temporal, y una conciliación de conflictos, siempre precaria<sup>3</sup>.

Con frecuencia se ha atacado a la concepción realista de la política exterior argumentando que su concepto medular, es decir el interés nacional, no ofrece una norma aceptable para el proceder político. Este argumento se fundamenta principalmente en dos razones: la vaguedad del concepto y su condición susceptible a ciertas interpretaciones, tales como la de imperialismo sin límites y nacionalismo. Considerando los motivos que refiere, el argumento se puede calificar de sólido, pero no logra invalidar la utilidad del concepto.

Toda política que opere bajo la normatividad del interés nacional debe comportar, obviamente, cierta relación con la entidad física, política y cultural que conocemos

---

<sup>2</sup> Morgenthau, Hans, J. *Op. cit*

<sup>3</sup> Morgenthau, Hans J. Escritos sobre política internacional, Madrid, Tecnos, 1990

con el nombre de Nación. En un mundo donde varias naciones soberanas compiten entre sí y rivalizan por el poder, las políticas de todas las naciones, por necesidad, deben referirse a su supervivencia como requisito mínimo. Así, toda Nación realiza aquello que no le queda más remedio que llevar a cabo: proteger su identidad física, política y cultural contra la invasión de cualquier otra Nación<sup>4</sup>.

La supervivencia de la identidad de una unidad política, llámese Nación, representa el mínimo irreducible, el elemento indispensable de sus intereses frente a otras unidades. De manera aislada, es relativamente sencillo determinar su contenido en una situación concreta; éste engloba la integridad del territorio de la Nación, de sus instituciones políticas y de su acervo cultural. Así, en tiempos de guerra, ha sido un factor de fácil consecución con la promoción de estos requisitos mínimos del interés nacional. Sin embargo, por lo que respecta a los elementos variables del interés nacional, la situación cambia. Todas las corrientes opuestas de personalidad, opinión pública, intereses sectoriales, política partidista y tradición política y moral del pueblo son convocadas a hacer valer su determinación.

En consecuencia, la contribución que la ciencia puede aportar a este campo - y a todas las disciplinas de formación política - es limitada. La ciencia puede identificar a los distintos organismos gubernamentales que contribuyen a la determinación de los elementos variables del interés nacional, y evaluar su peso relativo. Puede trazar una división entre los objetivos a largo plazo de la política exterior de aquellos a corto plazo que representan el medio de consecución de los primeros y, de manera tentativa, pueden establecer sus relaciones racionales.

---

<sup>4</sup> Morgenthau, Hans J., Escritos... Op. cit.

Finalmente, le es factible analizar los elementos variables del interés nacional en función de su legitimidad y compatibilidad con otros valores nacionales y con el interés nacional de otras naciones<sup>5</sup>.

La legitimidad del interés nacional se debe determinar a la luz de una posible usurpación por parte de intereses subnacionales, supranacionales, o ajenos al ámbito nacional. En el nivel subnacional encontramos intereses de grupo, representados específicamente por grupos étnicos y económicos que tienden a identificarse con el interés nacional.

El concepto de interés nacional, al surgir en medio de esta contienda como guía real de la política exterior, corre el riesgo de carecer de aquello que los intereses globales pudiesen requerir de manera racional<sup>6</sup>. Pese a lo anterior, el concepto de interés nacional que brota de esta contienda de intereses sectoriales en conflicto goza de mayor relevancia que cualquier interés sectorial específico o la suma de todos ellos. El mínimo común denominador donde los intereses sectoriales y el interés nacional confluyen en incómodo compromiso, como en el pasado, es lo que puede dejar mucho que desear en vista de toda la gama de intereses relacionados.

El problema más severo surge en la actualidad, dada la importancia que tanto funcionarios públicos como gubernamentales - al menos en sus declaraciones públicas- atribuyen a los valores representados por las organizaciones internacionales, así como a las políticas que éstas ambicionan, como alternativas o complementos de aquellos valores y políticas que el gobierno nacional defiende. Es necesario defender al interés nacional, como tal, en contra de toda usurpación por parte de intereses no nacionales. Sin embargo, aun cuando se logre la culminación de este objetivo, será indispensable establecer un orden racional

---

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Ibid.

entre aquellos valores que integran el interés nacional y entre los recursos que les sean asignados.

Aunque los intereses que persigue una Nación en su relación con otras son de diversidad y magnitud infinitas, los recursos disponibles para la consecución de los mismos son necesariamente limitados tanto en cantidad como en variedad. No existe ninguna Nación que posea todos los recursos para impulsar la gama completa de sus objetivos con igual vigor.

La condición indispensable para esta distribución racional es un entendimiento preclaro de la diferencia que separa a los elementos necesarios del interés nacional de aquellas variables. Tomando en cuenta el proceder contencioso que generalmente se emplea en las democracias para determinar los elementos variables del interés nacional, los adalides de una concepción exhaustiva del mismo presentarán inevitablemente algunos elementos variables del interés nacional, como si su consecución fuese indispensable para la supervivencia de la Nación. En otras palabras, los elementos de índole necesaria del interés nacional tienden a devorar a aquéllos de índole variable con objeto de que al final todo tipo de objetivos, reales o potenciales, se justifiquen en aras de la supervivencia nacional.

El concepto de interés nacional no da por sentado un mundo pacífico y armónico por naturaleza, ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia directa de la lucha de cada Nación en pro de su interés nacional. Muy por el contrario, este concepto presupone un estado continuo de conflicto y amenaza de guerra, que es factible disminuir mediante una concertación perenne de intereses contrarios por la vía diplomática. Jamás se podría garantizar la veracidad de este tipo de conjeturas si, siempre todas las naciones concibieran su interés nacional en

términos exclusivos de supervivencia y si, a la vez, definieran su interés de supervivencia en términos restrictivos y racionales<sup>7</sup>.

En su estado actual, su concepción del interés nacional se encuentra sujeta a todo riesgo de interpretación falsa, usurpación y juicio erróneo, ya mencionados anteriormente. La primera empresa que debe acometer una política exterior que procura la defensa de su interés nacional valiéndose de medios pacíficos es la reducción de los citados riesgos a su mínima expresión.

Su segunda empresa se refiere a la defensa del interés nacional, definido de manera restrictiva y racional, contra los intereses de la misma índole de otras naciones, que podrían o no definirlos bajo los mismos términos. Si no los definen así, compete a la diplomacia llevar a cabo la tarea de convencer a las naciones involucradas de que sus intereses legítimos no tiene nada que temer de una política exterior restrictiva y racional, y de que sus intereses de carácter ilegítimo no pueden abrigar esperanza alguna ante un poderío armado y administrado bajo los cánones de lo racional<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> ibid.  
<sup>8</sup> ibid.

## **B) Antecedentes Históricos**

Como cualquier país débil que obtuvo su emancipación política de una potencia colonial, en un principio México se preocupó primeramente de proteger sus intereses domésticos. Su política exterior -como un instrumento de promoción de sus objetivos nacionales- fue diseñada para preservar y reafirmar su soberanía nacional, y durante sus primeros años de independencia -debido a la oposición de España a perder su antigua colonia- La preocupación principal de México giró en torno a su capacidad para sobrevivir como un Estado independiente; prácticamente "soberanía significó supervivencia".<sup>9</sup>

México emergió a la arena internacional sin los atributos sociales de una Nación bien integrada.<sup>10</sup> Esta fue la razón por la que, durante una parte considerable del Siglo XIX, la seguridad mexicana se vio profundamente afectada por divisiones políticas, sociales y raciales heredadas de la época colonial, así como un gran regionalismo y la carencia de una comunicación interna adecuada.

En este contexto, la defensa del interés nacional, se convirtió en un interés básicamente teórico pues la Nación aún no estaba construida, centrada en la creación de una unidad nacional y la defensa de la integridad territorial, debido principalmente a la presencia de amenazas internas y externas como secesiones regionales, y el expansionismo estadounidense y europeo.

---

<sup>9</sup>Ojeda, Mario. Alcances y Límites de la Política Exterior de México. México, D.F. El Colegio de México, 1976. p.3.

<sup>10</sup>Meyer, Lorenzo. Op. cit. p.13.

Más aún, precisamente debido a su proximidad con los Estados Unidos, la soberanía de México fue identificada también con la integridad territorial.<sup>11</sup>

A fines del Siglo IX, las amenazas a la integridad territorial disminuyeron gracias a la consolidación de un gobierno central; el surgimiento de los Estados Unidos como una potencia, y la solución al dilema estadounidense de comunicación interoceánica mediante la construcción del Canal de Panamá (y no en el Istmo de Tehuantepec). La reducción de la presencia política y militar europea en Latinoamérica como consecuencia de una creciente hegemonía estadounidense,<sup>12</sup> y el hecho de que algunas regiones deshabitadas fueran colonizadas, contribuyeron a reforzar la seguridad territorial de México. Una vez que los Estados Unidos dejaron a un lado sus ambiciones territoriales para dar paso a un expansionismo económico, la preocupación principal para México fue evitar la injerencia política, siendo ésta la razón por la que la soberanía se vio íntimamente relacionada con la autodeterminación y la no-intervención.<sup>13</sup>

La revolución mexicana (1910-1920) inició una nueva etapa en la defensa de los intereses nacionales, particularmente las reformas revolucionarias. Al finalizar el movimiento social, el esfuerzo mexicano respecto de la Seguridad Nacional se concentró en: (1) reforzar la autodeterminación frente a los Estados Unidos; y (2) la promoción de un desarrollo económico basado en la intervención del Estado.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ojeda, Mario. *Op. cit.* p.3.

<sup>12</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.* p.13.

<sup>13</sup> Ojeda, Mario. *Op. cit.* p.3

<sup>14</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.* p.14

Ante el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos hicieron un esfuerzo para mejorar sus relaciones con Latinoamérica con vistas a asegurar su colaboración. Para México, representó la oportunidad de replantear su relación con Estados Unidos.

Aún cuando la revolución mexicana había sido reconocida como un *fait accompli* por Estados Unidos, fue gracias a la guerra que México pudo profundizar las reformas emprendidas sin temor a represalias norteamericanas, tal es el caso de la expropiación de las compañías petroleras llevada a cabo en 1938.

Al finalizar la guerra, un nuevo y desconocido espíritu de cooperación entre ambos países contribuyó a disminuir el temor mexicano a una intervención abierta, y el asunto de interés principal para México, pasó a ser evitar verse envuelto en la dinámica de la Guerra fría y eludir la posibilidad de que Estados Unidos utilizara acuerdos internacionales interamericanos como instrumentos de su propia política exterior.<sup>15</sup> Estas preocupaciones no se materializaron debido a que la línea de contención al comunismo se dio en principio en otros continentes, y después de la guerra, México fue capaz de orientar sus esfuerzos económicos al desarrollo, y su política exterior a promover la imagen de un país estable en orden a atraer la inversión extranjera.

---

<sup>15</sup> En 1948 Estados Unidos y los países latinoamericanos firmaron la Carta de Bogotá que dio nacimiento a la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, un año antes, en 1947, se había firmado en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que creó un sistema continental de seguridad colectiva, el cual, en opinión de algunos observadores, fue uno de los primeros pactos de la Guerra Fría. México firmó ambos acuerdos de cooperación política y militar, debido en gran parte, a la situación generada a partir de la expropiación petrolera. A pesar de esto, México siempre se ha opuesto a la creación de un Consejo Interamericano de Defensa, y en general a la militarización del sistema interamericano. Ver Ojeda, Mario. *Op. cit.*, p.24.

A pesar de lo anterior, la revolución Cubana alteró las prioridades de la política exterior mexicana. durante este periodo crítico de las relaciones cubano-estadounidenses, la política exterior mexicana se orientó defensivamente, por un lado, hacia no intervenir en el conflicto, y por otro, protegiendo los intereses latinoamericanos frente a Estados Unidos, especialmente el reconocimiento al derecho de los países latinoamericanos a la autodeterminación y la no-intervención.<sup>16</sup>

Para México fue muy importante no sacrificar lo ganado en estos terrenos, permitiendo que la Organización de Estados Americanos (OEA) se convirtiera en un instrumento de intervención estadounidense; de hecho esta es la razón por la cual la política exterior mexicana ha sido considerada relativamente independiente de la estadounidense, como quedó evidenciado en la oposición mexicana a la expulsión de Cuba de la OEA.<sup>17</sup>

Una vez finalizada la crisis, La política exterior mexicana volvió a concentrarse en el desarrollo económico. Para 1970 se hizo patente que la soberanía dependía en gran parte de un desarrollo económico independiente, con la ayuda del exterior pero previniendo que esta asistencia subordinara al futuro económico y político de la Nación.

---

<sup>16</sup> *Idem.* p.5.

<sup>17</sup> De hecho, México ha mantenido su postura cuestionando el papel legítimo de la OEA. El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, señaló durante su intervención ante la Asamblea General de la OEA el 14 de diciembre de 1992, en la sede del organismo en Washington, D.C.: "Estamos preocupados ante la posibilidad de que la Organización abandone los propósitos esenciales para los cuales fue creada, y en vez de seguirlos, aventurarse en caminos que pudieran vulnerar su unidad... Se ha pretendido introducir una nueva agenda de perfil intervencionista, con la intención, auténtica y de buena fe, de defender desde el exterior la democracia representativa... Para México es inaceptable que la decisión de mantener o no relaciones con un país, sea asumida por la organización regional... Tampoco acepta la supeditación de la política exterior a definiciones externas o circunstanciales de democracia ni apoyará modificaciones a los postulados de la OEA que le otorguen funciones cuasi-supranacionales."

Dentro del proyecto ideológico, la autodeterminación y la promoción del crecimiento económico fueron fundamentales para el nacionalismo revolucionario de México; estos dos aspectos constituyeron las bases de la política postrevolucionaria hasta la crisis económica de 1982.

No fue sino hasta 1980 que el por razones que señalaremos más adelante, se comenzó a utilizar al término con mayor frecuencia. A nivel conceptual, el documento oficial de mayor importancia respecto a la Seguridad Nacional durante la década de los 80's, fue el Plan Nacional de Desarrollo. El plan definió Seguridad como "desarrollo integral de la Nación" y como el instrumento para mantener las condiciones de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional".<sup>18</sup> Eventualmente, el ex Presidente Miguel de la Madrid hizo eco de los pronunciamientos de Ronald Reagan en el sentido de que el narcotráfico estaba vulnerando los intereses mexicanos, y debía ser considerado también como una amenaza a la Seguridad Nacional.<sup>19</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, incluyó un cambio conceptual fundamental en relación a la seguridad. Este cambio no fue en la definición, ésta es similar a la del PND de 1983, pero agregó un elemento externo: "actuar firmemente y adelantarse a todas las acciones externas que pudieran convertirse en amenazas a la Seguridad Nacional".<sup>20</sup> Lo que este postulado sugiere, es un activismo ilimitado orientado a relacionar estas amenazas con el concepto señalado. Sin embargo, no es claro en que consisten esas amenazas.

---

<sup>18</sup> Aguayo Quezada, Sergio. "México's Definition an use of 'National Security': Toward a New Concept for the 1990's, en Roett, Riordan [Ed.] *Mexico's External Relations in the 1990's*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, Inc c1991, p.60.

<sup>19</sup> Doyle, Kate. "The Militarization of the Drug War in Mexico", en *Current History*, vol.92, no.571, feb. 1993, p. 84.

<sup>20</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *Op. cit.*, p.63.

Otro aspecto importante del PND de 1989, fue la inclusión, por primera vez, de una amenaza concreta a la Seguridad Nacional: el narcotráfico.

Este aspecto es importante puesto que el entonces presidente Salinas fue más allá de la retórica de De la Madrid en la retórica referente al problema de las drogas, sin embargo aún no es claro si este problema se considera una amenaza a la seguridad del Estado o de la Nación, que son diferentes.<sup>21</sup>

A pesar de la reformulación conceptual referida, se ha dicho que :

"México ha evitado el debate público sobre su propia Seguridad Nacional, sumamente preocupado de que la articulación de una doctrina de Seguridad Nacional permitiría a los Estados Unidos identificar sus intereses de Seguridad Nacional con los mexicanos. Una evolución en este sentido sería considerada muy riesgosa por las élites políticas mexicanas y generaría temor de un acercamiento muy riesgoso con Estados Unidos".<sup>22</sup>

#### b.1) Trayectoria de la Seguridad Nacional Mexicana

El término de Seguridad Nacional es relativamente nuevo en el lenguaje político mexicano, y hace apenas más de una década aparece en documentos oficiales y en el lenguaje académico. Por supuesto, no es que previamente el Estado mexicano no dispusiera de instrumentos y doctrinas militares o aparatos policíacos y de inteligencia política.

<sup>21</sup> "Cuando el ex Presidente Salinas señala que el narcotráfico es un asunto de Seguridad Nacional, no se refiere a su impacto social, la adicción entre la juventud mexicana, sino a la capacidad de los narcotraficantes para permear y controlar sectores del aparato estatal y por tanto a la capacidad de su administración para gobernar efectivamente", ver Thorup, Cathryn L. *Op. cit.*, p.9.

<sup>22</sup> Bailey, John, y Shelton-Colby, Sally. *Op. cit.*, p.2.

La novedad consiste en que la Seguridad Nacional aparece como una meta en las políticas estatales, y se dará atención a los problemas de institucionalización y coordinación de las diversas agencias especializadas en el uso de la fuerza estatal. Como sucintamente comentaba un autor<sup>23</sup>, el Estado simplemente no había visto la necesidad de crear un sistema de Seguridad Nacional: "las características del entorno nacional, bilateral e internacional no habían hecho necesaria la formulación de una política (de Seguridad Nacional) por parte del gobierno mexicano: si bien en el periodo 1982-1988 el conflicto centroamericano, el flujo de refugiados en la frontera sur, la creciente presencia del narcotráfico, entre otros, habían hecho evidente la necesidad de revisar criterios y formas de organización en materia de inteligencia y Seguridad Nacional<sup>24</sup>".

El origen aparente de esta necesidad se remonta, sin embargo, a mediados de los años setenta. Paradójicamente no se empieza a enunciar la necesidad de políticas de Seguridad Nacional para confrontar amenazas sociales y políticas revolucionarias, sino el clima de tensión prevaleciente entre las políticas nacionalistas del gobierno de Echeverría Álvarez y el gobierno de los Estados Unidos. Este rasgo debe notarse porque coincide con el periodo de lucha contrainsurgente del Ejército mexicano en las montañas del estado de Guerrero<sup>25</sup>. En un clima caracterizado por un periodo de activismo Intervencionista del gobierno y algunas empresas norteamericanas (por ejemplo, en el derrocamiento del régimen socialista chileno)<sup>26</sup>, la solución nacionalista no parecía descaminada.

Sin embargo es hasta el siguiente sexenio cuando el gobierno de López Portillo incluye el término Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>23</sup> De Lasse, Oscar Y. "Políticas Públicas para la Seguridad Nacional" en *El Financiero*, 28 de junio de 1993

<sup>24</sup> De Lasse, Oscar Y. *Op. cit.*

<sup>25</sup> Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: Pasado y presente*, UAP-UAM, México, 1985

<sup>26</sup> Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México*, Siglo XXI editores, México, 1985

La percepción del gobierno mexicano de que existen amenazas reales a la soberanía mexicana por parte de la estrategia petrolera de los Estados Unidos, así como los riesgos de un desbordamiento de la guerra en Centroamérica sobre la frontera sur mexicana, van a dar lugar a los primeros pasos para la institucionalización de un aparato de Seguridad Nacional.

En éste, el Ejército mexicano y la Marina de guerra tendrá un papel preponderante. Los primeros intentos de formular una doctrina de Seguridad Nacional se realizarán en escuelas militares.

Para este fin se crea el Colegio de la Defensa Militar, y se busca crear vínculos entre académicos del mundo civil y militar para discutir diversos problemas concernientes a la Seguridad Nacional. El Ejército y la Marina de Guerra entran en un periodo de modernización intensiva de sus equipos e instalaciones. Claramente se define la defensa de la soberanía como la prioridad operativa de los cuerpos armados del Estado<sup>27</sup>. En lo interno, sin embargo, contrasta el atraso de los aparatos policiacos y su uso arbitrario y violador de los derechos humanos a pesar de la reforma política promovida en ese entonces

En el ámbito académico estos eventos reciben por primera vez atención. No es casual que la Seguridad Nacional se defina en términos de la política petrolera mexicana y la defensa de los recursos naturales. Olga Pelllcer de Brody<sup>28</sup> ubica la primera fase de la ideología de la Seguridad Nacional en términos de la defensa de la soberanía nacional y la negociación con el gobierno de los Estados Unidos: El rasgo esencial es el nacionalismo económico y político en el discurso del Estado mexicano.

<sup>27</sup> Reuter, Peter y Ronfelt, David, "The quest for integrity: The Mexican-U.S. drugs issue in the 1980's", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, V. 34, No. 3, Otoño de 1992

<sup>28</sup> Pelllcer de Brody, Olga, "La Seguridad Nacional en México", en *Cuadernos Políticos*, No. 27, enero-marzo de 1981

Sin embargo, es hasta la siguiente administración, la de la Madrid Hurtado cuando se dan pasos firmes en la institucionalización de un aparato de Seguridad Nacional, aunque sufriendo una transformación perceptible.

En primer lugar, se irá abandonando en el lenguaje gubernamental el discurso nacionalista y antimperialista. A cambio de este menor énfasis ideológico, las tareas de los aparatos que componen la Seguridad Nacional se "especializan" en tareas localizadas. El narcotráfico se convertirá en la más absorbente y costosa para las fuerzas armadas y gran parte de los aparatos de seguridad interna durante ésta y la siguiente administración.

Asimismo hay un opacamiento de los problemas internacionales paralelo al eclipse de la ideología de la potencia media mexicana que caracterizó al gobierno encabezado por López Portillo. Esta asignación de tareas contra el narcotráfico será paulatina, pero creciente, en gran medida influida por la parte presión del gobierno norteamericano para que el gobierno mexicano controle el flujo de cocaína y marihuana hacia los mercados estadounidenses<sup>29</sup>

Durante el gobierno de la Madrid, la Seguridad Nacional adquiere también un énfasis en control y vigilancia interna y se desarrolla el primer Plan Nacional de Seguridad<sup>30</sup>. Asimismo, se da una gran importancia a la modernización de las policías políticas, transformando la Dirección Federal de Seguridad en una nueva Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, y creando la Oficina Nacional de Información y Seguridad Nacional con funciones de análisis e inteligencia política, que durante la administración de Salinas de Gortari se transforma en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>29</sup> Reuter, Peter y Ronfeldt, David. *Op. cit.*

<sup>30</sup> Ramírez, Ignacio. "Tropas y policías con mandos castrenses en todo el país" en *Proceso*, marzo de 1987

Los eventos anteriores describen una trayectoria irregular de los objetivos y estructuras de la Seguridad Nacional mexicana. Varios analistas políticos han comentado esta situación. La ausencia de una planificación clara por objetivos y con estructuras funcionales, ha sido observada con detenimiento.

La actual política de Seguridad Nacional refleja, en cambio, la política económica mexicana ejercida por las administraciones de la Madrid y Salinas, alejada del nacionalismo económico de los años setenta aunque es verdad que son muy pocos los comentaristas que siguen identificando la búsqueda de formas autárquicas del nacionalismo de los setenta con la promoción del interés y la Seguridad Nacional, también es cierto que las decisiones relativas a la integración económica de los Estados Unidos y Canadá conllevan riesgos y problemas claramente definibles como problemas de la Seguridad Nacional en las relaciones con los Estados Unidos.

### **C) Visión General**

El significado del término "Seguridad Nacional" fue influenciado por el escenario geopolítico específico en el cual se originó el concepto, y de la visión del mundo que reflejaba.

Este término aparece por vez primera a fines de la Segunda Guerra Mundial, y desde el principio se vio dominado por la guerra y su pensamiento estratégico-militar. El concepto perdió popularidad después de la guerra de Vietnam y recibió una utilización marginal durante el período de la Detente. De hecho, durante los años setentas, los analistas estadounidenses buscaron una reconceptualización ampliando la definición a fin de incluir criterios económicos y sociales, lo cual reflejó el creciente interés de los Estados Unidos en la interdependencia de una economía global.

Si bien es cierto que el concepto de Seguridad Nacional no decae en los Estados Unidos después del conflicto de Vietnam, una consecuencia directa del mismo, es que los asuntos de defensa adquieren una gran preeminencia política. Además el retorno de los combatientes, vivos y muertos, puso en evidencia el costo que tenían las empresas militares en el extranjero.

Estos acontecimientos transformaron la práctica de la política estadounidense de Seguridad Nacional, dando una mayor participación al Congreso en estos asuntos<sup>31</sup>.

El término "Seguridad Nacional" fue rehabilitado con la llegada de la Administración Reagan y el resurgimiento de la ideología de la Guerra Fría que orientó la política regional de esta administración hacia Centroamérica.

---

<sup>31</sup> Blechman, Barry M., Política y Seguridad Nacional, Gemika, México, 1996 pp. 27-40

El concepto fue llevado aún más allá a una variedad de temas que se consideraron amenazas a la seguridad estadounidense. Estos temas no se relacionaron únicamente con la habilidad y capacidad del Estado para proteger su integridad territorial sino también con la capacidad de proveer el bienestar de la población.

Este argumento, contiene en sí mismo, el desequilibrio implícito en el concepto, después de haberse centrado en consideraciones geoestratégicas. Entre los nuevos temas estaban la deuda externa, el narcotráfico, terrorismo, la competencia económica y la ecología.<sup>32</sup>

La idea de la desmilitarización y ampliación del concepto, reflejó también argumentos como que en la carrera armamentista, más armas no necesariamente significan mayor seguridad y pudieran incluso representar un gran factor de inseguridad; o bien, que la amenaza real a la seguridad de los países en desarrollo ( y por ende, de los Estados Unidos), es la mala situación económica, lo que significa que la amenaza proviene no de un enemigo externo, sino de causas internas que derivan en problemas de desarrollo.

---

<sup>32</sup> Tuchman, Mathews, Jessica, "Redefining Security" en Foreign Affairs, Vol. 59, No. 2, Invierno 1980-1981, pp. 162-167

## D) EL CONCEPTO ACTUAL.

### d.1) Definición mexicana

Uno de los problemas centrales de las Ciencias Sociales es la definición de conceptos equívocos o ambiguos. El concepto de Seguridad Nacional, es un claro ejemplo de esto.

La importancia de el término no es únicamente teórica, pues en el aspecto práctico se le ha utilizado a fin de legitimar políticas nacionales fundamentales. El término puede ser utilizado por diversos actores y en diversas agendas, de hecho, "es sumamente fácil aumentar la importancia de un tema calificándolo de asunto de Seguridad Nacional"<sup>33</sup>.

El aspecto práctico del término tiene una larga historia en Latinoamérica, especialmente en el cono sur, en donde los regímenes autoritarios utilizaron el concepto para justificar la represión contra la oposición política. De acuerdo a Lorenzo Meyer:

"El concepto de Seguridad Nacional en el último medio siglo no se vio favorecido por los científicos sociales mexicanos ni entró fácilmente en el discurso político oficial, que buscó no asociarse en este campo con las escuelas de pensamiento desarrolladas por los regímenes militares del Cono Sur latinoamericano, en particular los de Brasil, Argentina y Chile. Es por ello por lo que en nuestro país el término de Seguridad Nacional es relativamente nuevo, y aunque mucho ha

---

<sup>33</sup>Bailey, John, y Shelton-Colby, Sally. Intereses Nacionales y Opciones Estratégicas Estados Unidos-México en la era de la post guerra fría. Documentos de trabajo de la reunión del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, Tepoztlán, Morelos, Octubre de 1994.

cambiado el panorama político latinoamericano, el concepto aún despierta sospechas....<sup>34</sup>

El mismo autor señala que el concepto aún crea un sentimiento de suspicacia, pues las estructuras gubernamentales siguen teniendo el potencial de dar un uso indebido al tema de la Seguridad Nacional; el de justificar la acción represora e ilegal de los aparatos del Estado en contra de los opositores del gobierno, haciéndola aparecer como la defensa de las esencias de la Nación.<sup>35</sup>

Algunos especialistas mexicanos han definido la Seguridad Nacional como:

"El conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la Nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior"<sup>36</sup>

Esta definición es interesante, pues refleja la perspectiva mexicana de cuáles elementos (soberanía, independencia e interés nacional) debe incluir una definición sólida de Seguridad Nacional. Los tres elementos son ambiguos; sin embargo, los dos primeros han sido utilizados como sinónimos refiriéndose a la habilidad y capacidad del Estado para tomar decisiones políticas fundamentales por sí mismo, tanto el exterior como al interior. En realidad independencia, y por tanto, soberanía, se han utilizado no únicamente para "Estados periféricos", es decir, colocados por circunstancias estratégicas, geográficas o ideológicas, cerca de alguna potencia, sino también para éstas.

<sup>34</sup>Meyer, Lorenzo, (prólogo) en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. (comp.) En Busca de la Seguridad Perdida. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1990. p.11.

<sup>35</sup>Ibid. p.12

<sup>36</sup>Herrera-Lasso M., Luis y González G. Guadalupe. "Balance y perspectivas en el uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. (Comp.) Op. cit. p. 391.

Esta realidad ha contribuido a la emergencia de los modelos teóricos de "interdependencia", para explicar la dependencia mutua entre los Estados en un contexto internacional cada vez más complejo, especialmente en lo que a asuntos económicos se refiere.

En el caso mexicano, la idea de "interés nacional" tiene dos aspectos:

Por un lado, su origen puede encontrarse en factores geográficos, experiencia histórica y aspiraciones colectivas; por otra parte, su naturaleza depende de los objetivos prácticos de individuos, grupos e instituciones que toman las decisiones políticas básicas.

Más aún, el interés nacional mexicano no se ve influenciado únicamente por actores políticos nacionales, sino también por la política estadounidense hacia México.<sup>37</sup>

El Plan Nacional del Desarrollo 1995-2000<sup>38</sup> considera a la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad, en donde la defensa de ésta y su fortalecimiento deben ser el primer objetivo del Estado Mexicano.

Al igual que los gobiernos anteriores, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León otorga un papel preponderante a la defensa de la soberanía como elemento nodal de la Seguridad Nacional.

En cierta medida, la forma en que se hace el planteamiento previo denota una acepción de la Seguridad Nacional en términos de política exterior sin lograr una definición exacta de la primera, cayendo con ello "*grosso modo*", en el ámbito de la noción convencional de seguridad. Dicha noción tiene dos componentes básicos: la defensa del territorio y la soberanía nacional.

<sup>37</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, p.12.

<sup>38</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, Talleres Gráficos de la Nación, 1994

En las actuales condiciones del país, los conceptos tradicionales de Seguridad Nacional no alcanzan a explicar, en su dimensión real, la problemática subyacente en la necesidad de definiciones innovadoras y globales que abarquen los ámbitos político, económico, social, cultural pobreza extrema y los problemas ecológicos.

Al igual que en los planes nacionales de Administraciones pasadas, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no contiene una definición exacta, completa y global de la Seguridad Nacional. Esto es, en esencia, no se cuenta con una definición y un concepto "integrales" de Seguridad Nacional.

Durante su gestión José López Portillo buscó definir en el Plan Global de Desarrollo de 1980<sup>39</sup>, la Seguridad Nacional, dándole un enfoque integral, aunque confundiendo a ésta con una defensa de la soberanía de corte militar. El Plan Global de Desarrollo señalaba en el apartado dedicado a la materia lo siguiente: "La relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia, y la soberanía de la Nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México<sup>40</sup>".

Con el gobierno de Miguel de la Madrid, incluso el de Carlos Salinas de Gortari, se mantuvo la idea de un concepto "integral" de Seguridad Nacional y en los Planes de Desarrollo respectivos se asume a ésta estrechamente vinculada a la defensa de la soberanía, en un marco de líneas de acción que se intersectaban con la política exterior del país.

---

<sup>39</sup> Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo, México, 1980

<sup>40</sup> Presidencia de la República, Op. cit.

Asimismo, en razón de la crisis económica agudizada por la crisis de la deuda externa y la difícil relación con Estados Unidos por motivo del narcotráfico, la conceptualización de Seguridad Nacional pasaba necesariamente por la interacción entre lo económico, la social, la democracia, la política de defensa y la política exterior.

El gobierno de Miguel de la Madrid definió la Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como "el desarrollo integral de la Nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional"<sup>41</sup>. En esta definición se observan también, pero con menos énfasis en la defensa militar, los factores tradicionales de la defensa de la soberanía, la integridad territorial y se añade el aspecto de la estabilidad económica y política.

Fue bajo los parámetros anteriores que, también, se definió la Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Sin embargo, el énfasis principal fue puesto en el combate al narcotráfico, fenómeno considerado como la principal amenaza a la seguridad de la Nación. No fue gratuita la forma de abordar el problema, el cual se había convertido para entonces en la principal amenaza para la seguridad interna y externa de Estados Unidos.

Si bien ha existido el factor común del que se ha hecho mención, de una u otra manera han predominado algunas formas de enfocar y concebir a la Seguridad Nacional de acuerdo a las condiciones existentes o a la visión predominante.

Como ya se apuntó, el gobierno de Ernesto Zedillo continúa, en buena medida, con el concepto integral, estableciendo una estrecha relación entre Seguridad Nacional y política exterior. Cabe destacar que de fondo no existe en el PND

---

<sup>41</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983

1995-2000 una definición o por lo menos una conceptualización de la Seguridad Nacional.

El PND 1995-2000 aborda la Seguridad Nacional en el apartado dedicado a la soberanía, destacando que:

"La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine..."<sup>42</sup>

La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura<sup>43</sup>.

Dentro de este marco, la defensa de la soberanía, según se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, tiene como sus principales objetivos: Que el principio rector de la política de Seguridad Nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía; fortalecer la capacidad del estado para garantizar nuestra Seguridad Nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; recuperar, preservar y hacer valer la nueva estructura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial; y promover posiciones internacionales acordes a las transformaciones internas.

<sup>42</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op. Cit., 1994

<sup>43</sup> Idem

## **CAPITULO II.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.**

### **A) ANTECEDENTES**

A lo largo de los últimos años la Seguridad Nacional como concepto, doctrina y práctica ha cambiado en su contenido de una manera importante. De constituir un baluarte en la preservación del orden establecido se ha transformado en un instrumento básico en la protección del interés y los objetivos nacionales y la promoción de la capacidad de desarrollo económico, político y social<sup>44</sup>.

De ser un medio para la contención política hoy es viable sólo en cuanto afirme los principios del Estado de Derecho, y por tanto el respeto a las libertades civiles y colectivas, los derechos humanos, sociales y políticos y la vigencia de los valores y prácticas de la democracia.

El primer momento, el de la definición del concepto de Seguridad Nacional, corresponde al surgimiento de la Guerra Fría, esto es, el enfrentamiento sordo pero incansable entre las potencias que defendían y promovían dos formas distintas de organización de la vida social : el capitalismo y el socialismo.

La rivalidad antagónica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tuvo como teatro al mundo en su totalidad, y como pudo verse, estaba basada en tres factores básicos: la posesión de armas nucleares para la eventual destrucción del adversario en magnitudes cuya exageración pone aún en peligro a la humanidad entera; la contención, a través de los esfuerzos políticos, diplomáticos, y militares e inclusive encubiertos de la influencia del rival entre los países y regiones del mundo, lo que suponía mecanismos de férreo control a escala global, y una

---

<sup>44</sup> Aron. Raymond, Ensayo sobre las libertades, Alianza Editorial, Madrid, 1965

particular concepción geopolítica de la distribución del poder a lo largo y ancho del globo<sup>45</sup>.

Asimismo, junto con la muy encomiable creación de la Organización de Naciones Unidas, entendida como foro para la consecución de los objetivos de libertad, justicia y desarrollo en el mundo, en un marco de paz y cooperación internacionales, se establecieron organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia, que daban forma institucional al esfuerzo político y militar de la guerra fría<sup>46</sup>.

Esta transformación no ha sido espontánea, sino resultado de un conjunto de cambios en la organización de las sociedades, de la creciente demanda de participación y del desarrollo de un fuerte sentido de identidad por parte de las sociedades y sus segmentos más significativos.

En un segundo momento encontramos la aparición de los así llamados regímenes de Seguridad Nacional, que a partir de la década de los años cincuenta, pero sobre todo en los dos decenios posteriores, colmaron el subcontinente latinoamericano de gobiernos que muchos de ellos constituidos de facto, pero que independientemente de su origen, hicieron uso de medidas que, en nombre de la seguridad, atentaban precisamente contra los fundamentos políticos de la Nación : la libertad y la justicia.

En nombre de la supuesta contención del comunismo, se dispusieron vastos recursos para combatir al "enemigo interno", en procesos que dejaron hondas heridas en el cuerpo social y que vulneraron la capacidad política de los gobiernos, en virtud del abuso del poder "institucional", francamente opuesto a las

---

<sup>45</sup> Barceló, Víctor Manuel, "Relaciones Internacionales y Geopolítica" en El Día, 15 de abril de 1992

<sup>46</sup> Idem

garantías y el orden constitucionales, por no hablar de las constituciones que llegaron a sancionar el estado de excepción<sup>47</sup>.

Paulatinamente, y no sin dificultades, fue aflorando un concepto de Seguridad Nacional más convergente con las aspiraciones de las sociedades, en el que vez primera, más allá del simple progreso material o la estabilidad política se subraya el robustecimiento de la capacidad política del Estado para actuar en el marco del respeto pleno a las garantías y los derechos de la colectividad, y con ello la apelación a las capacidades económicas, sociales y culturales que constituyen el poder nacional, amalgamado en torno a la autoridad política, responsable de su salvaguarda y movilización permanente.

Actualmente, el concepto de seguridad empieza a adquirir otra proyección: de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano para 1994, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se establece que fuertes tendencias a escala planetaria, tales como el crecimiento demográfico descontrolado, la disparidad de oportunidades, y con ella la extrema pobreza, la intensa migración internacional, el deterioro ambiental, la producción y tráfico de estupefacientes, el terrorismo a escala internacional y los conflictos étnicos y religiosos, son los puntos de una agenda orientada a la humanidad en su conjunto y que, a través de un enfoque universal, acciones interdependientes y prevención temprana, promueve una paz mundial duradera

Cada etapa del proceso de definiciones conceptuales arriba descrito, pone de manifiesto que el proceso de cambio está determinado por dos fuerzas motrices: las necesidades y los intereses.

---

<sup>47</sup> Bermúdez, Lilia y Cavalla, Antonio, Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, Edit. Nuevo Tiempo, México, 1982, p.127

Las primeras suponen remover y superar obstáculos; las segundas, lograr objetivos. Unas y otros se ven conciliados en la definición pero, sobre todo, la consecución de una estrategia en la que se ponen en juego los recursos de que dispone un gobierno.

En 1989 cae el Muro de Berlín, símbolo del conflicto irreductible y la Inconciliable rivalidad del Este y el Oeste. Este acontecimiento subrayó el fin de una guerra, pero la paz no vino después. Por lo contrario, hoy nos encontramos con que el mundo se encuentra más dividido, irritado por la lucha competitiva y la segmentación en bloques de toda índole. En palabras de un distinguido académico, los conflictos étnicos y religiosos son reflejo de la " descompresión " que siguió al fin de la guerra fría, y que de la bipolaridad pasamos a una transición de múltiples escenarios de confrontación, todos los cuales representan en mayor medida una amenaza a la paz mundial<sup>46</sup>.

Se produce así un cúmulo de circunstancias que dificultan la cooperación y el entendimiento, en el cual las amenazas pueden surgir prácticamente de cualquier parte; aunque ello no autoriza a pensar que la solución provendrá de las armas. Sólo el robustecimiento de las capacidades nacionales puede, si no protegemos del todo, por lo menos hacemos menos vulnerables a los avatares de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras.

---

<sup>46</sup> Burton, J.W. Teoría general de las relaciones internacionales, UNAM, México, 1993

## **B) El Concepto de Seguridad Nacional.**

La Seguridad Nacional debe conceptuarse, ante todo, como una condición social, algo que los líderes nacionales consideran necesaria para el bienestar continuo del país, reflejado en: la soberanía nacional, un sistema de gobierno que asegure las libertades públicas y básicamente una economía estable con crecimiento sostenido.

Cuando esos objetivos hayan sido razonablemente alcanzados en su esencia, podemos decir que estamos manteniendo un grado tolerable de Seguridad Nacional.

El problema es permanente y el proceso de su solución continuo, en la paz y en la guerra, en tiempos de bonanza o de intranquilidad.

A pesar de que Ralph E. Williams, considera la expresión "Seguridad Nacional" - una forma moderna para traducir vieja realidad - tan compleja que no cabe en la definición convencional de los diccionarios", la Escuela Superior de Guerra del Brasil, en base a las consideraciones anteriores, le atribuye la siguiente conceptualización actual:

"Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas psico-sociales y militares, en un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la Nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".

Este concepto revela dos aspectos distintos del problema: un estático - la manutención de los objetivos ya alcanzados; y otro dinámico- la conquista de

nuevos objetivos indispensables al pleno desenvolvimiento del conjunto nacional y al alcance de sus medios de acción.

En el fondo, sin embargo, el concepto de Seguridad Nacional es eminentemente dinámico, en cuanto a la actualización de los medios necesarios para la acción que, por lo menos en la fase actual de las relaciones Internacionales, debe ser revisado continuamente, en función de la aparición y perfeccionamiento constante de nuevas y formidables armas de destrucción, indispensables no sólo para la conquista, sino también para la manutención de los objetivos más esenciales de una Nación. Lo que condiciona el dinamismo del concepto de Seguridad Nacional es la propia evolución de los medios de destrucción de la seguridad.

Hasta el último cuarto de siglo XVIII, por ejemplo, cuando la guerra de interés casi exclusivamente dinástico, era hecha por limitados ejércitos profesionales - la seguridad de una Nación podía ser garantizada con la organización y manutención de un ejército equivalente al del adversario o coligación probable de adversarios. La lenta evolución de las armas permitía, por otro lado, cierta seguridad contra sorpresas en este particular.

Después de la Revolución Francesa, con la organización de Ejércitos Nacionales, los efectivos de paz podían aumentar considerablemente, en la eventualidad de la guerra, con la movilización de los elementos válidos de la Nación. Esa posibilidad de ampliación ha aumentado constantemente con el sistema del Servicio Militar Obligatorio y el desenvolvimiento industrial, permitiendo equipar rápida y eficazmente los efectivos movilizados, alterando sensiblemente aquel concepto de Seguridad Nacional.

Luego de la I Guerra Mundial y, especialmente a partir de la deflagración de la última Gran Guerra, con la aplicación intensiva de la Ciencia y la Técnica a todas las actividades de la Guerra y la extensión de ésta a todos los sectores de la

Nación enemiga por todos los procesos, la guerra se totalizó y el Concepto de Seguridad Nacional, evolucionó paralelamente asumiendo características nuevas y extremadamente complejas.

Por otro lado, esta moderna conceptualización de Seguridad Nacional, envuelve, directa o indirectamente, todas las actividades del Estado-Nación:

1) Las ligadas, de un lado, al campo político-administrativo, tales como las relaciones internas (incluida el mantenimiento del orden, la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas y la regulación, ejecución y corrección de las actividades interiores, y, de otro lado, la manutención, en el sector extremo, del respeto a la soberanía nacional y del prestigio internacional) inclusive, si fuere necesario, por el empleo de la fuerza.

2) Las integrantes del campo económico-financiero, tales como la producción (primaria e industrial) y sus factores de infraestructura (energía y transportes), el comercio, la elaboración y ejecución presupuestarias, y el control de la moneda y del crédito; y,

3) Finalmente, las dependientes del campo psico-social, tales como los factores morales y psicológicos, la educación, la cultura, la salud pública, las garantías individuales y la aplicación de la justicia, las relaciones de trabajo y la previsión y la asistencia sociales.

De manera ilustrativa, se presentan algunos otros conceptos de Seguridad Nacional.

1) Capacidad de un Estado no sólo para prevenir su conquista material y espiritual, sino también para preservar su modo de vida. (Corbh).

2) Condición que resulta del establecimiento y mantenimiento de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas (Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos).

3) Es la situación creada en un determinado instante por el Poder Nacional, teniendo como objetivo la sobrevivencia (integridad, soberanía y autonomía ) en una Nación.

4) Estado originado, en un dado momento, por el desenvolvimiento de los recursos humanos, políticos, militares, económicos y espirituales de una Nación, teniendo en vista la preservación del espacio nacional, la autodeterminación y las tendencias e intereses de la sociedad en que vive.

5) El término significa realmente más que la protección del suelo patrio o de sus territorios de ultramar. Significa también la defensa de sus intereses económicos y de todo lo que pueda constituir, en una palabra, la grandeza y la propia vida de una Nación<sup>49</sup>

6) Es una condición social. No es un estado de alerta militar, una serie de alineamientos políticos o una acomodación económica. Es algo en que la Nación cree acerca de sí misma, algo que sus Jefes están convencidos que es necesario para el bienestar continuo de la Nación (Cmdte., Ralph Williams).

---

<sup>49</sup> Cambon, Jules, en Foreign Affairs, No. 2. 1950

7) Es el fruto de una política nacional victoriosa (idem).

8) Estado de garantía para el grupo nacional contra el peligro de pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades. ( Gen. J. B. Sweet - "The Price of Survival").

9) Principal empresa de un pueblo civilizado, procurando conseguir una condición en que, racionalmente, pueda sentir la inexistencia de un peligro serio, capaz de amenazar real o potencialmente la pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades.

Sea cual fuere la conceptualización de Seguridad Nacional; - el grado relativo de garantía, condición, capacidad, estado de libertad, situación, protección, objetivo, etc.- lo cierto es que en este "tiempo de angustia" (en la expresión de Tonybee) en que por la integralización de la guerra, la Política es ya considerada, en antinomia a la expresión tradicional de Clausewitz, "La continuación de la guerra por otros medios", la Seguridad sólo podrá tomarse real y efectiva, como bien lo afirmó el Cmdte. R. S. L. Williams, "si fuese el resultado de una Política Nacional victoriosa".

### **C) MARCO POLITICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.**

#### **c.1) Estado, Gobierno y Seguridad Nacional.**

En fundamento de la Seguridad Nacional se encuentran dos elementos:

- a) La existencia de un conglomerado humano; la Nación, y;
- b) Una forma de organización y ejercicio del poder político, que preserve la integración y aglutinamiento del conjunto social, y que está constituida por el Estado.

La Seguridad Nacional sería la salvaguarda permanente de la Integración social, que confiere viabilidad a toda la Nación, a los principios que la rigen y a su proyecto histórico, todo lo cual es materia de la acción del Estado. De manera sumaria, la Seguridad Nacional reúne el conjunto de condiciones que dan viabilidad al proyecto nacional.

El Estado, como conjunto de instituciones en cuyo seno se opera el ejercicio del poder político, debe su surgimiento a la composición diversa y plural de la sociedad, y su función consiste en organizar las fuerzas e intereses dispersos, diversos y en ocasiones contrapuestos, en términos compatibles con la unidad fundamental del conglomerado social, preservándolo además de amenazas externas<sup>50</sup>.

A lo largo de la historia humana han existido muchos tipos de Estado, de acuerdo a Reinhold Zippelius " La formulación de tipos con base en la organización del poder del Estado, parte de que éste no es exclusivamente un hecho político, sino a la vez, un poder político jurídicamente organizado, plasmado en un sistema de

<sup>50</sup> Córdoba, Arnaldo, Los orígenes del Estado en América latina, Centro de Estudios Latinoamericanos, Cuadernos No. 32, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1977, p.50

competencias jurídicas<sup>51</sup>, cuyas variantes han dependido tanto de los fundamentos que guían la integración de la sociedad como de la misma evolución de la humanidad. En todo tipo de Estado distinguimos tanto un principio de organización que la sociedad se da a sí misma, como un pacto originario y un proyecto histórico que amalgama al conjunto de fuerzas, grupos e intereses que la componen.

Los fundamentos de la dinámica política en los que reposa el concepto y la práctica de la Seguridad Nacional son: el pacto originario, la soberanía y la legitimidad.

El pueblo, asentado en un territorio y organizado con base en los valores que comprenden el patrimonio cultural común, conforman la Nación. La soberanía emana del pueblo, mismo que la delega en el Estado, haciéndole entrega también de las facultades que le permitirán organizar la vida social. Para lograrlo, el Estado se constituye a su vez mediante un orden jurídico, y se organiza en un conglomerado de aparatos en cuyo seno deben expresarse: la voluntad soberana de la sociedad (Poder Legislativo), la voluntad y la acción del Estado (Poder Ejecutivo) y la vigilancia permanente al cumplimiento de las leyes (Poder Judicial)<sup>52</sup>.

El Estado tiene la función primordial de preservar la integración nacional frente a las amenazas del exterior. Esta función es un compromiso primario del Estado, y se le conoce como defensa de la soberanía. Asimismo, en su relación con sus contrapartes, el Estado asume posturas y reivindicaciones congruentes con su proyecto histórico, se trata del interés nacional.

<sup>51</sup> Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado, Edit. Porrúa, México, 1989, p. 149

<sup>52</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, México, 1992

En su responsabilidad ante la sociedad, el gobierno asume la tarea de dar continuidad y permanencia a los principios de organización e integración social; segundo, ha de captar, procesar y atender las demandas de todos y disponer con un criterio social y económico preciso de los recursos que ésta pone en sus manos para su eficaz funcionamiento. Sólo en esa medida podrá obtener la necesaria convalidación que sus actos requieren, así como reforzar y acrecentar su margen de legitimidad.

Asimismo, al gobierno compete asegurar permanentemente una escena política libre, transparente y permeable, en el que las fuerzas diversas y plurales de la sociedad encuentren cauces fluidos de expresión, y donde toda controversia y tensión se dirima de acuerdo con principios estables de legitimidad y apego a las normas básicas de la convivencia social. De ahí deriva la preservación de otro valor fundamental: la estabilidad, verdadera garantía de todo esquema de convivencia democrática<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Azar, Edward y Chung In Moon Legitimacy, integration and policy capacity: Third world national security, College Park, 1988

### **CAPITULO III.- CARACTERÍSTICAS DE LA NOCIÓN MEXICANA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

En México la idea de "Seguridad Nacional" no ha asumido la perspectiva de seguridad de las potencias, que entraña intereses extraterritoriales ni la orientación interna de los regímenes militares en Sudamérica, que utilizaron el concepto para justificar la represión contra las fuerzas políticas opositoras.<sup>54</sup>

Aunado a esto, esos países tienen una larga historia de rivalidades geopolíticas en el cono sur, lo que los ha llevado a estructurar aparatos militares considerables.

En el caso de México, los objetivos básicos han sido la defensa de la soberanía y la consecución de la estabilidad interna a través de medios políticos, sociales y económicos. Aún cuando el gobierno mexicano ha hecho, ocasionalmente uso de la fuerza, como en la huelga ferrocarrilera de 1959, el movimiento estudiantil de 1968 y la lucha contra la guerrilla en Guerrero en los 70's, esto no ha sido la regla.

El hecho más relevante es la política seguida durante el sexenio de Echeverría (1970-1976). El rumbo que podía haberse trazado después de 1968 no continuó en la misma tendencia, como sucedió en muchos países latinoamericanos: creciente militarización y generalización de la represión. Echeverría liberó a la gran mayoría de los presos políticos, instrumentó varias reformas políticas para

---

<sup>54</sup> Una definición interesante de la Seguridad Nacional es: "la garantía ofrecida por el estado a la Nación de que independientemente del significado político, económico, social y cultural; y una vez que todo tipo de obstáculo ha sido superado (interno o externo), sea posible conseguir los objetivos nacionales permanentes". Esta definición es importante para entender la diferencia entre política de la Nación y estrategia de la Nación. La primera es el arte de identificar los objetivos nacionales. En México el énfasis ha sido hecho en la política de la Nación, mientras que los regímenes militares sudamericanos enfatizaron la estrategia nacional". Palabras del Doctor José Thiago Cintra en el marco del Diplomado en Análisis Político impartido en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en agosto de 1994.

que se incorporaran gradualmente las fuerzas de izquierda al sistema, e implementó numerosas medidas, hoy consideradas "populistas", que atenuaron en gran parte el descontento social y político.

Entre otros elementos, se fue incorporando al sistema a gran parte de la dirigencia del movimiento estudiantil de 1968. De igual manera, un número importante de exguerrilleros gradualmente dejaron las armas y se incorporaron a los partidos de izquierda con actividad legal.

A pesar de ello, la prioridad de la Seguridad Nacional no se plantea en términos de la búsqueda de soluciones contrainsurgentes a las tensiones populares, ya que prevalece la noción de búsqueda de soluciones políticas a las tensiones sociales. La Seguridad Nacional se plantea como el fortalecimiento del nacionalismo político y económico.

Estas características de la noción mexicana de Seguridad Nacional, que ha sido vigente durante todo el período postrevolucionario, pueden entenderse mucho mejor tomando en cuenta dos importantes factores: (a) la situación geopolítica de México, y (b) la naturaleza de su sistema político, especialmente la no participación política de las fuerzas armadas, y la estabilidad lograda por el liderazgo civil.

### **A) Situación Geopolítica.**

La situación geopolítica de México es sumamente peculiar: Al norte, comparte 3218 kilómetros de frontera con una superpotencia capaz de lanzar una avasalladora fuerza militar, al sur, el país comparte límites con dos naciones centroamericanas de capacidades militares muy limitadas.

La situación geográfica ha sido un motivo constante de preocupación debido a la amenaza implícita que representa la proximidad con Estados Unidos y sus intenciones potenciales de influir en los asuntos mexicanos. Al mismo tiempo, esta posición geográfica ha permitido tener pocos gastos en el rubro de defensa, desde la perspectiva de que no tiene caso invertir recursos para defender al país de una gran potencia militar o de países que no representan ninguna amenaza en este aspecto. Más aún, considerando que México se encuentra ubicado en un área estratégicamente vital para la seguridad de Estados Unidos, la defensa del territorio mexicano ha sido implícitamente garantizada por este país.

De 1950 a la década de los 70's, el gasto militar de México fue uno de los más bajos de Latinoamérica.<sup>55</sup> Aún recientemente, en 1989, el gasto militar de México consistió en únicamente el 0.5% del PIB, mientras que el promedio en el resto de Latinoamérica fue de 1.5% del PIB en ese mismo año.<sup>56</sup>

Como hemos visto, las definiciones originales de la Seguridad Nacional mexicana surgen al calor de la percepción de comportamientos del gobierno de los Estados Unidos. Poco a poco la línea puramente defensiva frente a las relaciones con esa superpotencia va dejando lugar a una visión cooperativa en el espacio económico, en la que, sin embargo, la reflexión sobre los residuos de temas conflictivos es

<sup>55</sup> Ojeda, Mario. *Op. cit.*, p.64.

<sup>56</sup> U.S. arms Control and Disarmament Agency (ACDA). World Military Expenditures and Arms Transfers 1990. Washington, D.C. Government Printing Office. 1990. p.48-88.

cada vez más ignorada o minimizada por el discurso oficial, en contraste con muchos discursos académicos estancados en la visión puramente conflictiva.

Hay razones para entender el arraigo en el discurso político-lógico mexicano sobre los aspectos más agresivos e imperialistas de la política exterior de los Estados Unidos hacia México, Está de más repetir la historia de agravios desde la guerra de anexión de 1848 en la que la mitad del territorio mexicano fue perdida en una guerra injusta. Es innecesario recordar que el gobierno norteamericano contribuyó al derrocamiento del presidente Madero, y que desde 1910 hasta entrado el siglo, mantuvo una política agresiva y belicosa frente a los gobiernos surgidos del movimiento revolucionario combatiendo la institucionalidad del Estado mexicano<sup>57</sup>.

Sin embargo, las realidades de la vecindad llevaron a crear un modus vivendi aceptable durante casi cincuenta años a pesar de que los Estados Unidos mantuvieron planes de guerra contra México hasta después de la Segunda Guerra Mundial<sup>58</sup>, cuando se generó una relación por la cual México ofreció estabilidad y aun crecimiento y vínculos económicos.

La cooperación en asuntos militares se mantuvo siempre restringida y el nacionalismo de fuerzas armadas mexicanas permitió en gran medida que el Estado mexicano permaneciera relativamente al margen de la guerra fría y de los esquemas de seguridad de los Estados Unidos con América Latina<sup>59</sup>.

Sin embargo, a fines de los años setenta se inició un clima de intensa fricción alentado tanto por el nacionalismo antiimperialista del gobierno mexicano, como por las frecuentes declaraciones agresivas y hasta belicistas de diversos círculos

---

<sup>57</sup> Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, Edit. ERA, México, 1989

<sup>58</sup> Child John, *Unequal Alliance: The Interamerican Military System 1938-1978*, Westview Press, Colorado, 1980

<sup>59</sup> Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*

del "establishment político militar y financiero de los Estados Unidos"<sup>60</sup>. Ante estos ambientes tan viciados es comprensible que la primera noción de Seguridad Nacional mexicana advirtiera riesgos de guerra con los Estados Unidos.

Sin embargo, en los últimos veinte años vemos una transformación decisiva en el ambiente altamente conflictivo que caracteriza las relaciones de los Estados mexicanos y estadounidense y los esfuerzos de cooperación germinados desde la administración de De la Madrid y aprovechados por la administración salinista.

Simultáneamente, el gobierno de los Estados Unidos empieza a seguir una visión de menos confrontación con el gobierno mexicano y se empiezan a sopesar con más realismo los problemas que enfrenta México. Ciertamente los objetivos engendrados al final de la Guerra Fría persisten, pero ahora disueltos en una comprensión de los problemas de la consolidación de la política económica proestadounidense del gobierno mexicano.

---

<sup>60</sup> Saxe-Fernández, John, "La dependencia estratégica y el petróleo en las relaciones de México y Estados Unidos" en El petróleo en México y el mundo, CONACYT, México, 1979

## **B) Sistema Político.**

El Estado que surgió en la Revolución, es decir, la relación social primordial y contradictoria - querida y aceptada - que dio sentido, razón y legitimidad al nuevo orden y cuya gestión y desarrollo demoró cerca de cincuenta años en devenir en la década de los cuarenta: orden porfirista, fue el resultado de una lucha cruenta y fratricida envuelta en la contradicción de satisfacer los intereses básicos de millones de mexicanos en un esquema dependiente de reproducción económica en construcción. Estas características básicas, únicas en el mundo, dieron por resultado un modelo especial y ejemplar de acción política aún vigente.

Claro está, las condiciones que hicieron posible el sistema político mexicano así como las instituciones que se consolidaron en su desarrollo, desde hace mucho vienen siendo puestas a prueba por el tiempo y por las nuevas características del mercado internacional y, por lo tanto, con la necesaria adaptación de las instancias nacionales a este proceso.

La situación de homogeneidad y monopolio de las formas de ejercer política comienzan a variar desde los inicios de los ochenta cuando partidos como el PAN y luego el PRD se convertirán en alternativas reales para acceder al poder y por lo tanto instancias formales de posiciones y posturas cualitativamente diferentes de la concepción general de los gobiernos posrevolucionarios, lo que permitirá, desde los inicios de los años noventa, cambios significativos en los mecanismos de reproducción política del sistema, aunque no definitivos si definitivos de la época que se avecina: mayor control electoral, modalidades diversas de elegir los precandidatos, discusión política abierta, etcétera.

La característica preponderante del sistema político mexicano después de cruentas luchas será la de establecer pactos de gobernabilidad explícitos o implícitos.

Desde muchos antes pero principalmente desde los años cuarenta, la política se regirá por un complejo sistema de compromisos en cuya cúspide se ubicarán las formas de acuerdo al interior del partido oficial en las que destaca en primer término la constitución de los sectores y la marginación de las Fuerzas Armadas, pero también un complejo sistema regional y una política de cooptación o incorporación de las agrupaciones ajenas al partido sean estas grupos de presión, asociaciones patronales o cualquier tipo de organización civil; todos estos elementos regidos, en última instancia, por un régimen presidencialista.

El cuadro que sigue, expresa y caracteriza políticamente varios períodos que pueden ser referidos de la siguiente manera:

- a) Lucha revolucionaria (1910 - 1917).
- b) Lucha por el poder entre las fracciones revolucionarias (1917 - 1924).
- c) Inicio del proceso de institucionalización y formación del Estado de la Revolución (1925 - 1934).
- d) Consolidación del Estado y el pacto nacional (1935 - 1940).
- e) Traducción del pacto nacional en la generación de ahorro interno para la industrialización y sentar las bases del Estado de bienestar (1941 - 1959).
- f) Acumulación de capital, expansión y control político: el Estado de bienestar (1968 - 1975).
- g) Inicio de la modernización y crisis del Estado de Bienestar (1976- 1982).
- h) La transición a la modernidad de 1982 hasta 1994, que puede subdividirse en:  
La transición a la modernidad sin ideología (1982 - 1992) y la construcción de la ideología de la modernidad (1991 - 1994) .

La acción de grupos o partidos independientes del partido único sólo tendrán una presencia relevante a partir de los ochenta y se expresarán claramente en 1988; a principios de los noventa estas fuerzas recobrarán nuevos ímpetus en la disputa por el poder como lo muestran los sucesivos triunfos electorales del Partido Acción Nacional en la década de los noventa.

El proceso postrevolucionario ha permitido diversos estilos de gobierno que han ensayado alternativamente formas de pactos y participación entre los diversos sectores. En la década de los cuarenta se inaugura una forma de participación política que borra a la "clase" del lenguaje de la revolución y la sustituye por el "sector" con lo que inaugura una serie de modalidades de acuerdos que estarán en la base del mantenimiento del orden. Los pactos tanto implícitos como los explícitos serán la característica básica del sistema; estos se harán más frecuentes y necesarios a medida que la cohesión interna disminuye, cuestión que sucede notablemente a partir de 1987.

Un factor de suma importancia en la Seguridad Nacional mexicana ha sido la participación limitada de los militares, tanto en la definición del concepto, como en la toma de decisiones de cómo combatir las amenazas a la seguridad de la Nación. desde finales de los 40's, las fuerzas armadas se han mantenido bajo control del aparato civil del Estado, dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI);<sup>61</sup> más específicamente por la élite denominada "familia revolucionaria".<sup>62</sup> De hecho, la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia en

<sup>61</sup> La Revolución de 1910 buscó terminar con una tradición de todo un siglo de despotismo militar y gobiernos dictatoriales, sin embargo, la desaparición del Ejército Regular en 1914 no la interrumpió pues el Ejército Revolucionario triunfante continuó dominando la vida política por el siguiente cuarto de siglo sin reglas claras para la transmisión del poder. En 1928, el General Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuyo objetivo fue establecer los códigos formales para la sucesión política y terminar con las luchas que se sucedían en la competencia por la Presidencia. Esta estructura formal de partido crearía un principio de legitimidad aceptable y terminaría con la necesidad de mantener la presidencia mediante el uso de la fuerza. Ver Lieuwen, Edwin. "Depoliticization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940" en Ronfeldt, David *Op. cit.* p.51-61.

<sup>62</sup> "Por años, los concepto de 'familia revolucionaria' (introducido por Frank Brandenburg) y de 'coalición revolucionaria' han sido utilizados para describir a la élite gobernante y explicar su estabilidad através del

1934, "señaló el principio del fin de la dominación política militar y el rápido ascenso del poder civil de diversos grupos de interés".<sup>63</sup>

Como fue definida por estos actores, la Seguridad Nacional en México adquirió una connotación lejana a "peligro de agresión", referida más bien a la consecución de los objetivos nacionales de justicia social, desarrollo económico y defensa de la soberanía establecidos en la Constitución de 1917.<sup>64</sup> Por tanto, la consecución de esos objetivos ha sido prioritaria en términos de la Seguridad Nacional mexicana.

La estabilidad del país ha sido conseguida por las instituciones civiles y los constantes esfuerzos del grupo dirigente para refinar y modernizar sus mecanismos de control, como la cooptación de líderes de oposición y la utilización del sistema corporativista para controlar las demandas de diversos sectores y clases sociales mediante la manipulación de la ideología revolucionaria.

De hecho, esta estabilidad ha marcado una clara distinción entre México y otros países latinoamericanos:

"En la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos, la 'distancia' de una crisis a la inestabilidad, a un golpe de Estado es muy reducida. México es diferente: una y otra vez su sistema político ha demostrado una profunda capacidad para absorber conflictos internos y crisis sin desestabilizarse".<sup>65</sup>

---

tiempo, esta élite era cerrada y sumamente cohesionada, incluía líderes de los sectores público y privado e incorporó principios ideológicos tanto de derecha como de izquierda. En la formulación clásica de Brandenburg, tiene tres niveles: El nivel superior conformado por el Presidente y círculo más cercano, un segundo nivel consistente en líderes de grupos de interés de importancia, y un tercer nivel correspondiente a la burocracia gubernamental y organizaciones relacionadas. Ver en Ronfeldt, David. "The Modern Mexican Military: An Overview", en Ronfeldt, David [De.] The Modern Mexican Military: A Reassessment, Monograph Series, 15. La Jolla, Ca. E.U.A. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. 1984. p.5.

<sup>63</sup> Lieuwe, Edwin. Op. cit. p.51.

<sup>64</sup> Pellicer de Brody, Olga. "National Security in Mexico: Traditional Notions and new Preoccupations", en Reynolds, Clark W. [y] Tello, Carlos. U.S.-Mexico Relations Stanford, Ca. E.U.A.: Stanford University Press, c1983. p.188.

<sup>65</sup> Ronfeldt, David. Op. cit. p.11.

La percepción de ausencia de amenazas se ha hecho presente también en las políticas mexicanas exterior y de defensa. La primera ha sido orientada a la defensa de los principios del Derecho Internacional, y no a combatir posibles amenazas externas. respecto de la segunda, las Fuerzas Armadas mexicanas siempre han tenido una misión y una doctrina de defensa nacional.<sup>66</sup>

Dicha misión, contenida en la Constitución, es defender a México, su soberanía e independencia, salvaguardar la Constitución y las leyes de ella emanadas y preservar el orden interno. Estas amplias facultades permiten a las fuerzas armadas asumir roles tanto internos como externos. sin embargo, en virtud de que México no ha afrontado retos serios a su seguridad, no se ha visto en la necesidad de desarrollar una política de defensa en el sentido clásico<sup>67</sup>; en otras palabras, el país no ha considerado un plan de orientación externa pues éste no reviste por ahora, especial importancia.

*b.1) Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado , el sistema político y la sociedad.*

Derivado de lo anteriormente mencionado, es importante realizar un análisis del vínculo existente en México entre las fuerzas armadas, el sistema político y la sociedad civil. Se parte de la hipótesis de que las fuerzas armadas cumplen una función de estabilización política.

El proceso de desmilitarización gradual económica y política, coloca a México en uno de los niveles de militarización más bajos del mundo. Debe destacarse el rol

<sup>66</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>67</sup> Reynoldas, Clark W. y Wager, Stephen J. "Integración Económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la Seguridad Nacional de ambos países", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. (Comp.) *op.cit.*, p. 216.

funcional que tienen las fuerzas armadas en el sistema político como recurso de última instancia.

Resulta fundamental analizar la relación existente entre las doctrinas de defensa y de Seguridad Nacional.

La mayoría de los estudios recientes sobre el militarismo latinoamericano han dejado de lado el análisis de las instituciones militares de aquellos países que actualmente (y en el pasado inmediato) no vivieron procesos de militarización de su sistema político, su sociedad y su economía. Un caso ejemplar de este fenómeno es México. Ello se debe a que, a diferencia del resto de América Latina, la Revolución Mexicana fue una profunda revolución social, que transformó radicalmente las estructuras del país en la primera mitad del siglo XX.

En México muy pocos analistas del sistema político toman en cuenta el rol estabilizador que tiene la institución militar. Debido a que desde 1946 fue sustituido el último de los presidentes militares (Manuel Ávila Camacho) y se transmitió el mando ejecutivo de la política a los civiles, se ha vivido un largo proceso, que a la fecha tiene casi 50 años, donde en términos generales los militares se mantienen al margen de la contienda política.

Ello no quiere decir que los militares no asuman una posición política, ni que sus acciones, derivadas de sus atribuciones y obligaciones constitucionales no tengan repercusiones políticas<sup>66</sup>.

Desde 1946, fecha en la cual se inicia la era del presidencialismo civil, las fuerzas armadas mexicanas en momentos de crisis política ha respondido a las órdenes

<sup>66</sup> Villaalpando, J.M., Introducción al derecho militar mexicano, Porrúa- Escuela Libre de Derecho, México, 1991

dictadas por el presidente en turno, y estas acciones han tenido de manera lógica repercusiones políticas.

En algunos momentos clave, incluso se ha marginado a las instituciones militares de la sociedad y generando percepciones negativas.

Sin embargo, esta "marginación" y cuestionamiento del rol de los militares y la sociedad civil es relativa. Es el caso de la participación militar en situaciones extremas, para solucionar conflictos obreros y sindicales en general (acciones que han sido limitadas, pero no por ello menos importantes); la participación militar en el movimiento estudiantil de 1968; las campañas contrainsurgentes desarrolladas en los años sesenta y setenta en regiones donde aparecieron brotes guerrilleros y, en los años ochenta, la acción constante y decidida de las instituciones militares en las campañas desplegadas contra el narcotráfico.

Esta participación activa aparece en ocasiones por encima del rol que les asigna la Constitución; sin embargo, se derivan de la función estabilizadora de la institución:

"El ejército, lejos de ser una carga onerosa para la Nación, crea calladamente un producto muy importante para el desarrollo armónico de ésta, ese producto se llama seguridad, esta bienhechora tranquilidad nace de la presencia, lo mismo en la ranchería, en el villorrio, que en las grandes ciudades, en todas partes la impone igual la escuadra que el batallón."

Esta seguridad, que ha sido reconocida por propios y extraños, ha dado al país más de 40 años de paz ininterrumpida, permitiendo el crecimiento, el proceso de cambio dentro del régimen constitucional de México.

Si bien el ejército de hoy es una institución modesta, que no tiene grandes efectivos o armamento sofisticado, su personal se encuentra adiestrado para satisfacer las grandes misiones que la patria le ha encomendado: defender la soberanía de ataques del exterior y garantizar la seguridad interior<sup>69</sup>

Muchas de estas acciones han generado descontento y un cuestionamiento muy serio hacia las fuerzas armadas por parte de sectores de la sociedad civil; sin embargo, también es importante relativizar esta afirmación en dos niveles. Primero, la acción militar se desprende de un requerimiento y acuerdo de la presidencia, por tanto, dicha acción militar está en coordinación directa y forma parte de la política global de seguridad de la Nación y, segundo, hay que tomar en cuenta que en general la interacción fuerzas armadas-Estado-sistema político-sociedad civil no ha derivado en fricciones entre la institución castrense y las élites civiles o la sociedad civil, como se da en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Por ejemplo, las campañas contrainsurgentes desplegadas en zonas rurales siempre estuvieron acompañadas de dosis muy grandes de "acción cívica", lo que es uno de los factores que explica el por qué los brotes guerrilleros no lograron crecer y arraigarse en las regiones donde existieron (básicamente en el estado de Guerrero y la guerrilla urbana de Guadalajara y Monterrey).

Por otro lado, las campañas contra el narcotráfico y el narcocultivo son bien vistas en general por la sociedad civil y por el conjunto de fuerzas políticas, por lo que, después de dos décadas de aplicarse, nunca han sido cuestionadas en sí mismas. Sólo han sido criticadas cuando se han cometido excesos que han afectado los derechos humanos de sectores de población de forma injusta. Además, una forma importante de presencia de las fuerzas armadas que tiene

<sup>69</sup> Garfias Magaña, L. Gral Brig.-, "El ejército mexicano actual" en El Ejército Mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979

gran aceptación en la población es su participación en casos de desastres naturales.

#### b.1.1) Doctrinas y planes de defensa

Un elemento decisivo que determina la posición de las fuerzas armadas en la sociedad mexicana es que ellas asumen una doctrina militar y estratégica únicamente "defensiva", que tiene tres ejes: 1) el plan de Defensa Nacional 1(DN1), que consiste en la defensa contra un agresor externo; 2) el plan de Defensa Nacional 2(DN2), la defensa contra un adversario interno, y 3) el plan de Defensa Nacional 3 (DN3), que es un plan de despliegue contra catástrofes humanas y naturales, para auxiliar a la población en casos de desastre<sup>70</sup>.

En diversos momentos estos planes de defensa han sido puestos en práctica y es preciso mencionar que también en situaciones notablemente graves, hay que tener presente cuándo no se pusieron en práctica. Ejemplo de ello son, en el caso del plan DN1, la histórica defensa del territorio de la Nación en el siglo XIX y principios del siglo XX: la guerra con Estados Unidos, en 1847; la intervención francesa en 1860-62 y la Intervención de Estados Unidos en Veracruz en 1914.

Estos acontecimientos, si bien no fueron enfrentados por el actual ejército, quizás en esos años no se asumieron explícitamente como el actual plan de defensa DN1, pero sí son los que inspiraron su posterior elaboración conceptual. Este plan de defensa es el que se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial para apoyar la causa de los aliados y que permitió la reinserción de México al sistema internacional, tras 25 años de un casi total aislamiento.

<sup>70</sup> Piñeyro, J.L., Ejército y sociedad en México: pasado y presente, UAP-UAM, México.

En el caso de la participación mexicana en la Segunda Guerra, fue excepcional el uso de las fuerzas armadas en una coalición Internacional y su participación fuera del territorio.

Cabe señalar que en los últimos años, amenazas al territorio nacional provenientes de las fuerzas armadas guatemaltecas (que en múltiples ocasiones cruzaron la línea fronteriza entre 1980 y 1984), si bien fueron vistas como amenazas a la seguridad de la Nación, en la forma de evitarlas no se implementó un plan militar de defensa acorde a los lineamientos del DN1; más bien lo que se aplicó fue una dosis muy alta de serenidad por parte del alto mando de las fuerzas armadas, de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La solución se basó en el uso de la diplomacia y la búsqueda del entendimiento con el gobierno y ejército de ese país. Incluso altos mandos interpretaron las amenazas a la Seguridad Nacional mexicana provenientes de la frontera sur como amenazas globales regionales, para lo cual se subordinó el concepto de defensa al más global de seguridad, por lo que había que sacrificar la defensa directa de la frontera (frente a las incursiones del ejército guatemalteco) con una política y una diplomacia superior definida como promoción de una doctrina de "defensa con distensión para lograr la estabilización de una doctrina de "defensa con distensión para lograr la estabilización del área"<sup>71</sup>.

Mediante este razonamiento, el objetivo fue buscar la distensión y contribuir a la estabilización de Centroamérica; por ello era incongruente una tensión o enfrentamiento militar directo con el ejército de Guatemala, pues eso hubiera provocado el incremento de la desestabilización, y México se tendría que haber involucrado en una de las facetas del conflicto centroamericano. El empleo de los recursos de la diplomacia fue el sustituto de las fuerzas armadas.

---

<sup>71</sup> Santos C. Mario, Contraalmirante, "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción" en Armada de México, No. 51, agosto de 1985

Del plan DN2, es del que menos difusión y conocimiento público se tiene. Se podría suponer que este plan únicamente está enunciado en la doctrina de defensa, y que su elaboración conceptual e implementación se da en forma coyuntural. O sea, ante la eminencia de graves conflictos internos, es que se decide la participación de las fuerzas armadas de forma directa, y esta decisión es eminentemente política. En el caso de las actuales fuerzas armadas mexicanas, la elaboración de este plan ocurre ante amenazas que se perciben como de inminencia de ruptura del orden social o de la unidad nacional.

La victoria de los ejércitos revolucionarios consolidó definitivamente el proyecto revolucionario. Posteriormente, en la época de la Guerra Fría, no existen documentos que explícitamente mencionen que las fuerza armadas mexicanas asumieran la doctrina de la defensa contra el comunismo. Entre otros factores, aunque en la élite civil se desarrolló un política que buscó la buena vecindad con Estados Unidos, en el seno de las fuerzas armadas predominaban los altos mandos originarios de la revolución, cuyas bases ideológicas se establecieron en el cardenismo. Con base en esta ideología, se buscaba la buena relación con Estados Unidos, pero no se compartían sus ideologías, y menos aún si implicaban transformar la ideología cohesionadora de las élites civiles y militares mexicanas: el nacionalismo. Por ello no se asumió de forma permanente la doctrina de Seguridad Nacional anticomunista, que se extendió en el resto de América Latina.

No obstante, hay que considerar que el plan DN2 es el más ambiguo, debido a que el sistema jurídico mexicano no permite considerar las actividades armadas "revolucionarias" de manera distinta a la delincuencia. Así, los "guerrilleros" no son tales en el nivel jurídico, sino delincuentes que violan la ley penal de modo que cada vez que las fuerzas armadas participan para sofocar disturbios o reprimir levantamientos, se actúa al mismo nivel de la delincuencia<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Escuela Superior de Guerra, Nociones de estrategia, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1980

No obstante, a nivel político los presos del movimiento estudiantil de 1968 y los guerrilleros de los setenta, fueron tratados en forma diferenciada, por lo que fueron sujetos de amnistía.

En un reciente ensayo, se desarrolla la antítesis mexicana de la doctrina sudamericana de Seguridad Nacional, mencionando que, en términos de la toma de decisiones del Estado mexicano, las fuerzas armadas siempre han sido fieles a los dictados constitucionales (según los cuales el presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas) y que además, la doctrina de seguridad rechaza la militarización de estructuras sociales y políticas, confía en los mecanismos desarrollados por el sistema político (la mediación y negociación como base, y la represión como último recurso), rechaza hasta donde sea posible participar en actos de represión, basando el planteamiento de la seguridad de la Nación en el concepto de "seguridad integral" y amplia, sostiene que sólo puede consolidarse un sistema de seguridad desarrollando estructuras económicas que superen las desigualdades sociales y estructuras políticas que canalicen las inquietudes de todos los grupos sociales<sup>73</sup>.

Se puede afirmar que en los años setenta, la contención y eliminación de las guerrillas se debió a la aplicación sistemática del plan DN2. Esto nos lleva a afirmar que después de 1968 y una vez concluida la campaña contra las guerrillas (1975-1976), hubo necesidad de reformular la doctrina de la Seguridad Nacional, La reformulación derivó en la doctrina de Seguridad Nacional de los ochenta<sup>74</sup>.

A este respecto, cabría asumir como hipótesis preliminar, que a medida que el sistema político construyó gradualmente los mecanismos de mediación y negociación política que han sido muy eficaces hasta la fecha, las fuerzas

<sup>73</sup> Vega G. Gerardo, Gral., Seguridad Nacional. Concepto. Organización. Método., México, 1982. Inédito

<sup>74</sup> Piñeyro, J.L., Op. Cit.

armadas (tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional, como de la Secretaría de Marina) encaminaron su esfuerzo a su modernización y profesionalización.

Debido a ello, el Estado tuvo que institucionalizar cuerpos policiacos responsables de la seguridad pública, que sustituyen a las fuerzas armadas en su actividad como agentes responsables de la paz social interna.

Sin embargo, las fuerzas armadas actúan sólo en caso de extrema necesidad (por la idea de que sólo con su acción se puede lograr establecer el orden), dejando a las policías y diversos cuerpos de seguridad la responsabilidad cotidiana de mantener el orden interno.

Sin embargo, estos cuerpos policiacos de seguridad carecen en general de disciplina, ética profesional y profesionalismo, por lo que su acción genera rechazo en importantes sectores de la sociedad civil. No existen cifras disponibles al respecto, pero se puede hacer una estimación de la siguiente manera: en el Distrito Federal existían, para 1990, 666,311 miembros de los cuerpos de seguridad pública. Si tomamos esta cifra como referente, partiendo de la base de que la población del D.F. (sin considerar el área conurbada perteneciente al estado de México) es de aproximadamente 14 millones de habitantes, y el país tenía en 1990 un número aproximado de 81 millones de habitantes, el D.F. tiene 1/8 de la población nacional. Así, con base en este dato, habría en el país más de medio millón de personas incorporadas a algún cuerpo policiaco o de seguridad. De esta manera, se ha dado un crecimiento notable de los cuerpos de seguridad, y ha permanecido estable, e incluso en términos relativos ha disminuido, el personal de las fuerzas armadas ejército, fuerza aérea y marina, con respecto a la población.

Sin embargo, tres acciones en los últimos 30 años han sido decisivas para la participación de las fuerzas armadas mexicanas, basadas en el plan DN2: 1) el

movimiento estudiantil de 1968, importante por sus repercusiones políticas y por la acción de las fuerzas armadas; 2) la guerra contra las guerrillas, iniciada en los años sesenta, y que tuvo su clímax en la primera mitad de los setenta; y 3) la guerra contra las drogas, iniciada desde los años sesenta, que ha adquirido nuevas dimensiones en los años noventa.

De hecho, la guerra contra el narcotráfico ha modificado sustancialmente la organización interna de las fuerzas armadas y desde inicios de los ochenta es una de las prioridades militares y de seguridad en el país.

En el caso del plan DN3, basado en el empleo de las fuerzas armadas en casos de desastres humanos y naturales, éste se aplica prácticamente desde el nacimiento de la institución. Básicamente, las fuerzas armadas están organizadas para imprevistos de la naturaleza (como terremotos, etc.) o acciones predecibles en general, aunque impredecibles en lo particular (como huracanes e inundaciones). Parte importante de la organización y despliegue territorial de los destacamentos del ejército y la armada se dan para la aplicación cotidiana de este plan de defensa. Además, el plan siempre se acompaña de acciones complementarias de acción cívica (por ejemplo, ante los acontecimientos cotidianos como ciclones y huracanes, el ejército y la armada no sólo se encargan de proteger a la población o darle refugio, agua, alimentos y materiales de construcción cuando es necesario, sino que también se aprovecha para aplicar campañas de salud). El plan DN3 tiene un despliegue cotidiano en las áreas rurales y excepcional en las urbanas. Esta es sin duda la acción militar más positiva y que mejor imagen proyecta del ejército y la armada entre la población.

En una ocasión, la posible implementación del plan DN3 causó un gran debate nacional y una pugna interinstitucional entre las fuerzas armadas y la dirigencia política civil. Fue con motivo de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Las fuerzas armadas intentaron aplicar el DN3 en las zonas afectadas de la

Ciudad de México, lo que hubiera significado la militarización de dichos barrios para encabezar las operaciones de rescate y salvamento. El gobierno federal decidió no aplicar el DN3, y de esta manera los organismos de salvamento coordinados por instituciones del gobierno federal, con el apoyo de numerosos grupos organizados e individuales de la sociedad civil, fueron los responsables del rescate. Públicamente se conoció esta pugna entre la élite militar y la civil, y el resultado de la deliberación en favor de los civiles. A partir del terremoto, fue creado por el presidente de la Madrid el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), el 20 de septiembre de 1988. Desde este momento, las acciones del DN3 se enmarcaron en el SNPC.

De esta manera, la organización y estructura de las fuerzas armadas se presentan en forma balanceada para lograr los propósitos globales de la defensa y Seguridad Nacional, y la división institucional y el despliegue ante estos tres planes específicos de defensa.

Así por ejemplo, la fuerza aérea se emplea básicamente para el plan DN1, aunque la heliotransportación también se utiliza en el DN2 y DN3. En el caso de la armada, la protección de las aguas ocurre para el plan DN1, aunque también para la guerra contra el narcotráfico ella se ha estado entrenando y equipando, e igualmente para el caso de prevención y atención ante desastres.

La guerra contra el narcotráfico incluye elementos de los planes DN1 y DN2, debido a que tiene componentes externos e internos.

Todos estos factores son la causas de que, en general, las fuerzas armadas tengan una imagen positiva ante la sociedad civil e incluso ante sectores. De esta manera, las fuerzas armadas constituyen un importante factor de estabilidad, pues no presionan al Estado-gobierno ni a la sociedad en lo económico ni en lo político.

## **CAPITULO IV.- EL NUEVO CONTENIDO DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

### **A) Antecedentes**

Fue en Estados Unidos donde surgió, en un aspecto moderno, este concepto que se convirtió en toda una doctrina, de la que hay destacados teóricos, y al respecto se han escrito muchos libros y publicado numerosos ensayos en revistas y periódicos, en lengua inglesa. La Ley de Seguridad Nacional de 1947, es decir, surgida poco después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, fue el instrumento que institucionalizó procedimientos y definiciones que llevaban implícitas todas las bases para el desempeño prepotente del ejercicio del poder. Alentó, además, acciones que vulneraron la democracia y violentaron el orden legal y constitucional.

La Ley de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 1947 mediante la cual se estableció el consejo de Seguridad Nacional, señala, tajantemente, que éste debe "aconsejar al Presidente respecto a la integración de las políticas domésticas e internacionales, así como de la política militar que tengan relación con la Seguridad Nacional, para permitir que los servicios militares y otros departamentos y organismos del gobierno cooperen más efectivamente en asuntos que la involucren".

Así, Estados Unidos al poco tiempo exportó ese instrumento misterioso y extraño. Algunos países encontraron en lo que ahora denominan doctrina de la Seguridad Nacional un instrumento adecuado para ejercer el poder de mejor manera.

Esta doctrina en muchos países latinoamericanos, como Brasil, por ejemplo, donde se consideró como "el órgano más alto de asesoría directa al Presidente

para la formulación y ejecución de la política de Seguridad Nacional". Así, los muchos problemas sociales se fueron transformando en problemas de Seguridad Nacional.

Aunque en Latinoamérica, constitucional y políticamente el ejército tiene como misión defender la independencia y soberanía nacionales, a partir del triunfo de la revolución cubana comenzó a abrirse paso la tesis - orientada por el gobierno norteamericano - de que el enemigo de la soberanía nacional ya no provenía del exterior, sino que estaba incrustado en el interior del Estado; por este medio, la delincuencia política, en cuanto orientada al cambio violento de la estructura del poder dominante, comenzó a ser preocupación de las fuerzas militares; se consideró que el tratamiento policial y judicial de esta especie de criminalidad era insuficiente y que se hacía necesaria la intervención del estamento armado para garantizar la supervivencia de la democracia occidental. Con el fin de lograr este propósito se tomaron medidas de carácter internacional y nacional.

En lo internacional se suscribió el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Programa de Ayuda Militar (PAM) en virtud de estos convenios, el gobierno norteamericano ofrece colaboración militar, financiera y técnica a los países latinoamericanos y, concretamente, a sus ejércitos en la lucha contra el enemigo político interior.

El cumplimiento de esos acuerdos incrementó las "donaciones" y los préstamos para la adquisición de material bélico; se multiplicó el personal militar y policiaco latinoamericano que recibe instrucción en guerra en la selva, guerra de guerrillas, contrainsurgencia, seguridad interna, etc., en escuelas especiales que funcionan en Estados Unidos y en el área del Canal de Panamá, y, además ha crecido el número de técnicos e instructores norteamericanos enviados al bloque de países latinoamericanos.

En lo nacional, se ha propiciado la implantación de "gobiernos fuertes", o de dictaduras militares y de instrumentos legales que garanticen tratamiento más drástico para aquellas conductas delictivas o socialmente desviadas susceptibles de poner en peligro la estabilidad del "sistema".

La ficción del estado de Seguridad Nacional latinoamericano, dice el especialista Raúl Zaffaroni, consiste en dar por sentado que este Estado se halla en guerra, y, por ende, que necesita reforzar el frente interno, es decir, alcanzar el máximo de homogeneidad; y agrega: "La política criminal de Seguridad Nacional se caracteriza por una transferencia de conceptos propios del derecho penal militar al derecho penal común, derivada de la "ordinarización", del concepto de cuerpo y del principio general de eficacia, propios del plano jurídico militar".

La doctrina de la Seguridad Nacional adquirió carta de naturaleza jurídica en la propia Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, uno de cuyos principios somete el principio de reunión, la libertad de asociación y la suspensión de las garantías individuales a los intereses de la Seguridad Nacional.

Por otra parte, los Estados Latinoamericanos suelen prever en sus propias Constituciones Políticas medidas excepcionales para contrarrestar graves y extraordinarias alteraciones del orden público que, por lo mismo, escapan al control normativo ordinario creado para el manejo de la normalidad Constitucional. Conflictos bélicos internacionales, huelgas de trabajadores, o estudiantiles violentas, son con frecuencia factores determinantes de la declaración oficial de tales situaciones.

## **B) Hacia los nuevos contenidos de la Seguridad Nacional mexicana.**

En lo que respecta a México, hay que estudiar y analizar la Seguridad Nacional, o mejor dicho la doctrina de la Seguridad Nacional, de manera histórica y coyuntural. El reto es hacerlo sin exagerar ni subestimar su importancia.

En México hay la tendencia a reducir el concepto a la evaluación y seguimiento del comportamiento político nacional desde el punto de vista militar, judicial o policiaco, aunque ocasionalmente su análisis o evaluación sea útil para tomar medidas preventivas o correctivas de carácter político, asistencial o militar.

La decisión del Presidente Salinas de plantear en 1990 el inicio de conversaciones con objeto de suscribir un Tratado de Libre Comercio con los EEUU supone, como afirma Lorenzo Meyer, "Un viraje histórico en la definición del interés nacional frente a su poderoso vecino del norte".

Sin embargo, esta decisión tiene algunos antecedentes históricos, durante la segunda mitad del siglo XIX donde la corriente liberal planteó diversas iniciativas que favorecían el libre comercio.

La Constitución de 1917 y el nuevo régimen han sido vistos como la superación de la etapa liberal. Las ideas del Estado mínimo y de las bondades del individualismo y de las fuerzas del mercado fueron sustituidas por otras, si no antagónicas, al menos distintas a la del Estado social.

No obstante el pasado liberal no desapareció tan rápidamente ni tan completamente como hubieran deseado los constituyentes y no será hasta el cardenismo (1934-1940), cuando el nacionalismo político se fusiona con el

nacionalismo económico de corte socialista y configuraron la naturaleza del Estado mexicano hasta su derrumbe en 1982.

La integración avanza. Es posible negociarla y dejar que siga su curso sin que ninguno de los dos países la controle, o bien resistirla, manejarla o negociarla. Se plantean con claridad las dos opciones con las que se encontraban los gobiernos de los EEUU y México: Ignorarla y dejar que siga el proceso libremente, o bien negociar y dirigir esta integración. La posición de los EEUU era la segunda. En México, aunque no había consenso, parecían inclinarse por la primera. Sin embargo, a partir de 1982 bajo la estrategia del cambio estructural y especialmente a partir de 1988 con el Presidente Salinas, se pasa a lo que González Sousa llama la integración programática.

La integración programática es el estrechamiento de las relaciones de los EEUU con México ya no de manera espontánea, imperceptible, sino como fruto de un plan de gobierno que pone en el centro, la reinserción de México.

Al respecto, es sumamente ejemplificativa la aseveración del entonces Subsecretario de Negociaciones Internacionales de la SECOFI, Herminio Blanco quien durante las negociaciones sobre el TLC señaló que "es necesario insistir que los países se han vinculado entre sí, lo han hecho respondiendo a su situación geográfica, a su nivel de desarrollo y a su experiencia histórica".

Desde la perspectiva de la génesis del proceso de acercamiento de México a los EEUU se puede entender que la cuestión política sea un tema intocable. Sin embargo, la cuestión de soberanía es algo que se quiera o no está muy presente en el debate.

Pero cualquier caso, lo que a nadie le cabe duda es de que el Tratado producirá indudables efectos políticos para el conjunto, para cada uno de los Estados miembros y para terceros.

Teniendo en cuenta el carácter asimétrico de la relación, si formalmente no se establecen contrapesos políticos, la situación de hecho tendrá a favorecer al actor hegemónico en el área.

Pero en varios momentos de la administración del ex Presidente Salinas, particularmente quizá durante 1993, se presentó una innovación desafortunada: supeditar la interpretación de Seguridad Nacional a los intereses económicos e internacionales de su proyecto central. Es decir, no se reconoció como autónoma la lectura de Seguridad Nacional, no se reconoció su papel como una exigencia prioritaria del país, como la lectura de la realidad social del país, sino que se le sometió a un plano inferior, se le subordinó a las metas de medidas económicas internacionales.

Una subordinación así sólo es posible cuando la certeza en una idea, en una doctrina, es más fuerte que la lectura cautelosa de la realidad social, puesto que todos sabemos ahora que, además de terca e imperfecta, la realidad es incapaz de asimilar las teorías puras, sean socialistas o sean neoliberales.

Si la doctrina neoliberal o la inserción inmediata de México en el proceso de globalización mundial es la apuesta totalizante y única de la administración actual, la Seguridad Nacional tenía que resentir dos efectos:

Primero subordinarse a ese proyecto porque de otro modo podría aparecer como una corriente de oposición, como la lectura social contraria al proyecto considerado "nacional", o bien, reducirse a un aparato solamente control político o militar que apoyara la implantación del proyecto.

Afortunadamente, esto último no ocurrió. Pero su reduccionismo y subordinación ha afectado la vida del país y puede seguir afectándola de forma indeseable.

#### **b.1) La Seguridad Nacional y El TLC**

Contra la idea generalizada, el Tratado de Libre Comercio no sólo es un programa bilateral de desarrollo económico, sino antes bien un mecanismo estratégico en el sentido político-estatal del término. Los intereses estadounidense incluyen en sus relaciones con México nociones básicas de Seguridad Nacional. Sin embargo, hay que notar que estas nociones atenúan (aunque quizá no excluyen) los escenarios militares de postrimerías de la Guerra Fria.

Los enfoques militares convencionales de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos hacia México empiezan a mostrarse obsoletos frente a la realidad social y política de las dificultades del desarrollo mexicano.

Este es el momento de la transición de la idea de política de mercado común de Norteamérica hacia el tratado de libre comercio norteamericano. Aunque en la prensa esta transmisión se presenta como una iniciativa mexicana, hay razones para creer que obedece a una adecuación de la política exterior de los Estados Unidos hacia México ante las reformas neoliberales de la administración de Salinas <sup>75</sup>.

En la perspectiva del gobierno y la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, se empieza a formular una nueva visión sobre los problemas mexicanos y el futuro

<sup>75</sup> United States International Trade Commission, Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and prospects for future Mexico-U.S. relations, phase II: summary of views, Investigación No. 322-282, Octubre, Washington, D.C., 1990

de las reformas económicas emprendidas por Salinas de Gortari. Por un lado, se advierte la precariedad de la estabilidad económica, política y social y los efectos del eventual fracaso de las reformas. Por otro lado, se plantea el apoyo a éstas. Tres ejes coinciden en la visión estadounidense: los intereses tradicionales que giran alrededor del acceso al petróleo mexicano, el apoyo a las reformas neoliberales y por último, la preocupación por la estabilidad política mexicana.

Esta preocupación se ha elevado paulatinamente al centro del interés de los Estados Unidos a medida en que la estabilidad mexicana ya no puede darse por sentada, como en los pasados cincuenta años. Como observa un analista militar estadounidense: "dada la magnitud de los retos que enfrenta México hoy en día, mantener el *status quo* estratégico será la prueba crítica para los intereses estatales de los Estados Unidos"<sup>76</sup>.

El problema clave es la transición política mexicana, pero el resultado de esta transición es, sin embargo, incierto. La manera como en México se logre responder a esta transición política, preservando los intereses estratégicos esenciales, tales como la estabilidad política y las relaciones no beligerantes con los Estados Unidos, será una cuestión clave en el futuro de las relaciones bilaterales.

El mismo autor apunta la continuación de la estabilidad política y la perpetuación de la buena vecindad en las relaciones entre México y los Estados Unidos son asunto de interés estratégico para los Estados Unidos y aquéllos que se benefician de su presencia en otras zonas del planeta.

Sin embargo los Estados Unidos no sólo desarrollan una visión estratégica sobre el futuro de México sino también múltiples objetivos y programas de sus aparatos

---

<sup>76</sup> Dziedzic, Michael, J. "Mexico converging challenges" en *Adelphi paper*, No. 242, International Institute for Strategic Studies, 1989

de Seguridad Nacional, constituyéndose muchas veces en frente de fricción con México. Más aún, a raíz de las iniciativas para establecer una zona de libre comercio, los Estados Unidos han manifestado de manera notable sus intenciones de realizar operaciones en México, sobre todo dentro de los programas militares de combate al narcotráfico<sup>77</sup>.

Es probable que el TLC abra la perspectiva de que los Estados Unidos amplíen sus operaciones, o bien presionen para que en México se acepten propuestas para operaciones de seguridad binacionales. Como observa otro de los analistas militares estadounidenses experto en asuntos mexicanos, a partir del TLC los Estados Unidos podría presionar al gobierno mexicano para que integre una alianza militar o permita el despliegue de instalaciones militares de EU en México. También es probable que los Estados Unidos despliegue sistemas de inteligencia y espionaje industrial<sup>78</sup>.

Así, aun en un ambiente cooperativo entre los Estados Unidos y México, es probable que surjan frecuentemente temas conflictivos alrededor de las dinámicas e intereses de los aparatos de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Ante estas perspectivas, las respuestas mexicanas rebasan los ámbitos de la Seguridad Nacional, y caen más bien en el terreno de la diplomacia, y en el caso de los braceros, en el del desarrollo económico regional.

Sin embargo, en lo que corresponde a la Seguridad Nacional mexicana y sus aparatos, se manifestarán intensamente sus fracturas y desorganización actual.

La aplicación del concepto o doctrina de la Seguridad Nacional en México es relativamente reciente. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala por vez

<sup>77</sup> Preusch, Debra y Berth Sims, "Sobre el terreno de suelo extranjero: los programas del gobierno estadounidense en México", en *Carta Económica Regional*, Año 6, No. 33, Guadalajara, México, 1994

<sup>78</sup> Reynolds, Clark y Stephen, Wagner, "Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la Seguridad Nacional de ambos países" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M., *Op. Cit.*

primera, que: "La Seguridad Nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo cual debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y en la negociación mexicana".

Más adelante agrega: "La seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y Gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia".

Para lograr lo anterior se agrega que hay que "respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional, y "reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo en el marco del Derecho".

Evidentemente, hemos estado al frente de una definición general que busca el respeto al orden jurídico y el nacionalismo -apoyos del equilibrio económico y social- medios para alcanzar la máxima seguridad de nuestro país.

A este respecto, en el plano conceptual, hay una clara evolución. En 1980 hubo dos definiciones contradictorias de lo que el gobierno federal entendía por Seguridad Nacional. La primera en el Plan Global de Desarrollo que confundía seguridad con defensa nacional (ahora se está confundiendo con seguridad pública), y la segunda en septiembre, cuando el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Félix Galván López, definió a la Seguridad Nacional como "el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas".

Nuestro país, por su parte, hasta hace poco tiempo, limitaba su Seguridad Nacional al cumplimiento de los preceptos constitucionales expresos en 1971, mandato suficiente, aunque no cabalmente cumplido para todos los mexicanos y que fue el marco más o menos difuso para adelantar y crecer, no obstante que para algunos este avance sólo haya sido en expectativas.

Al contrario de la idea explícita estadounidense a este respecto, el nuestro no es un concepto de contenido expansionista, antes bien es defensivo, característica obvia si atendemos a la historia, la geografía, el tipo de desarrollo económico, el vecindario y la debilidad relativa con el Norte e incluso al origen de nuestra Nación y de sus actuales límites políticos.

Hoy también nos afectan las mutaciones globales. Hoy, los dolores de parto de lo que será el futuro "orden" internacional, los padecemos como nunca antes. Hoy, aunque ya no nos llamamos "Tercer Mundo" y genéricamente pertenecemos al "Sur", pese a reclamarnos parte del "Norte", la obligada interrelación más estrecha específica de estos tiempos, unida a los efectos de la crisis económica, tan costosa en términos humanos también y cada vez más aguda, a la ya no combatida dependencia y a la inexorable integración, arrojan un cuadro bastante más amplio de la actual composición de la Seguridad Nacional de México.

Hoy, más allá de los tradicionales elementos militar-estratégicos defensivos al amparo de una ideología nacionalista, nuestra Seguridad Nacional amplía sus factores económicos y sociales, ya contenidos en la Constitución, e incluye en su núcleo: la deuda externa, la autosuficiencia alimentaria; la migración creciente; la posibilidad concreta de perder la independencia; los asuntos que atañen a la ecología, pues aunque contemos con una legislación adecuada somos incapaces, económica y físicamente, de aplicarla.

Un ingrediente más, que podría convertirse en problema de la Seguridad Nacional mexicana, es la derivación de algunos de los más importantes asuntos diplomáticos y de las decisiones más trascendentes que a ellos atañen al gabinete económico.

Actualmente, se dice que dos grandes tendencias se proyectan en el medio internacional, para algunos analistas de forma excluyente: la regionalización y la globalización. Para otros, ambos son dos momentos de un mismo proceso: primero se tiende a alcanzar la regionalización para, partiendo de ella, empalmarse con la globalización ya en marcha, pero con una dinámica menor. Nosotros nos adherimos a esta última interpretación.

## CAPITULO V.- LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL

### A) Razón de Estado y Seguridad Nacional

En la historia de las teorías sobre el Estado, la naturaleza verdadera de las situaciones dadas y desarrollo del acontecer político y la cuestión ético-social de como debe configurarse el Estado y, en relación con esto, los fines a los que debe servir y su justificación han llevado a establecer doctrinas y teorías que no siempre han separado con claridad ambos enfoques<sup>79</sup>.

A principios de la edad Moderna, Maquiavelo señala en "El Príncipe", las condiciones que se requieren para acceder al poder o conservarlo, si bien no proporciona una fundamentación teórica del enfoque científico, si separa los tradicionales vínculos de la política con la moral y la Teología.

Separado ya el pensamiento político de la Teología, la Ética y el derecho natural, surge entonces un concepto secularizado y puramente político de todo aquello que es de utilidad para el poder político: la Razón de Estado.

A este respecto, es quizás la Teoría Realista, la que en la época contemporánea, lo destaca con mayor claridad esta división, enfatizando lo referente al ejercicio del poder político, señalando que al hablar de poder nos referimos al control que ejerce el hombre sobre la mente y los actos de otros. "Por poder político se entienden las relaciones mutuas de control que se registran entre los individuos que ostentan la autoridad pública, pero también entre estos últimos y la población en general"<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Zippeluis, Reinhold, Teoría General del Estado, Porrúa, México, D.F., 1988, p. 4

<sup>80</sup> Morgenthau, Hans J. Escritos sobre política internacional, Madrid, Edit. Tecnos, 1990

El poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquéllos sobre los cuales se ejerce. A los primeros, les confiere el control sobre una serie de actos de los segundos, merced a la influencia que los primeros tienen sobre la mente de los segundos. Dicha influencia emana de tres fuentes : la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas, el respeto o el amor por los hombres o por las instituciones; y se puede materializar a través de mandatos, amenazas, la persuasión, la autoridad o el carisma de un hombre o de un organismo gubernamental, o mediante una ágil combinación de varios de estos elementos<sup>81</sup>.

La tendencia a dominar, específicamente, se encuentra presente en toda asociación humana, desde el núcleo familiar, pasando por las sociedades fraternales y profesionales, y las organizaciones políticas de carácter local, hasta el Estado. A nivel familiar, el añejo conflicto entre suegra y nuera es, en esencia, una lucha por el poder - la defensa de un poder establecido contra la tentativa de establecimiento de uno nuevo. "...Como tal, esa lucha es un presagio del conflicto que se registra en el escenario internacional, entre las políticas del *status quo* y las del imperialismo"<sup>82</sup>.

La política, al igual que la sociedad en general, se rige por leyes objetivas con raigambre en la naturaleza humana. Para lograr el progreso de la sociedad, es necesario entender, en primer lugar, las leyes a las que se apegaba la sociedad. En tanto que el funcionamiento de dichas leyes se torna infranqueable a nuestras preferencias, el hombre sólo se atreve a desafiarlas a riesgo de fracasar.

Al así creer en la objetividad de las leyes de la política, el realismo debe creer también en la posibilidad de desarrollar una teoría racional que sea reflejo, aunque imperfecto y unilateral, de tales leyes objetivas. Por ende, cree también en

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

la posibilidad de trazar distinciones entre verdad y opinión en el ámbito político "...entre aquello que es verdadero desde un punto de vista objetivo y racional, apoyado por pruebas e ilustrado por la razón, y aquello que es sólo un juicio subjetivo, escindido de la realidad de los hechos y nutrido de prejuicios y vanas ilusiones..."<sup>83</sup>.

El realismo manifiesta que no es posible aplicar los principios morales universales a los actos de los estados en riguroso apego a su esquema universal abstracto; por el contrario, deben trascender a las circunstancias concretas de tiempo y lugar. "...El individuo puede decir para sus adentros : " **Fiat justitia, pereat mundus** ( que se haga justicia, aunque el mundo perezca ) ", pero el Estado no tiene derecho alguno de así pronunciarse en nombre del pueblo a su cargo..."<sup>84</sup>.

La Razón de Estado es un asunto, señalado como tal por los titulares de la función estatal, en el cual la autoconservación y crecimiento del Estado como institución conforman un fin independiente del cual no se cuestiona más allá, quedando fuera de consideración si tiene justificación o límite que lo trasciendan; La ética juzga a la acción por su apego a la ley moral; la Razón de Estado juzga la acción por sus consecuencias políticas.

Señala Thomas Hobbes en el "Leviathan": "...La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro que procurar la seguridad del pueblo..." y continúa "...Pero por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo sin peligro ni daño para el Estado..."<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Hobbes, Thomas, El Leviathan, Edit. Gemika, México, 1974

## **B) Hacia un sistema de Seguridad Nacional**

Un sistema de Seguridad Nacional debe cubrir las vulnerabilidades del Estado en sus dos aspectos: colectividad o comunidad y territorio, con el esfuerzo dirigido al primero de estos aspectos, contra el cual incidirán, de manera especial y más peligrosa, los antagonismos internos y externos, pues proporcionar seguridad a la Nación no significa solamente la acción de defenderla de una amenaza visible, sino de fortalecer el potencial nacional dentro de la idea de que hay que preservar ante todo el organismo vivo del Estado, cubriendo las vulnerabilidades de cada uno de sus organismos vitales.

### *b.1) Los Objetivos Nacionales*

El fin de la política, la razón de ser del Estado y lo que busca su actuación son los objetivos nacionales. Los objetivos nacionales son los deseos de la Nación, sus aspiraciones e intereses. Los objetivos nacionales permanentes son las aspiraciones vitales permanentes. los objetivos nacionales actuales son la parte de los objetivos permanentes que el estado actual del poder nacional permite alcanzar.

Los objetivos nacionales son determinados esencialmente por la dirigencia nacional, que debe interpretar las aspiraciones de los ciudadanos.

La política nacional es el arte de establecer los objetivos nacionales mediante la interpretación de los intereses nacionales y de orientar la conquista o la preservación de esos objetivos<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Comblin, Joseph, *La Doctrina de Seguridad Nacional*, en *Iglesia y Seguridad Nacional*, Equipo SELADOC de la Universidad Católica de Chile. Ediciones Sígueme, Salamanca, 1980

Esa política nacional encuentra obstáculos, oposiciones, presiones, por parte de la naturaleza y de los hombres<sup>87</sup>, y particularmente de otros Estados. Si la política nacional define los fines, se hace necesaria una estrategia nacional para definir los medios que hay que aplicar para hacer triunfar los fines a pesar de las resistencias. La estrategia nacional crea e impone una voluntad de acción con el fin de aplicar los medios disponibles para alcanzar los fines.

Esta determinación del concepto estratégico nacional es fundamental, pues constituye la línea directora de la estrategia nacional en un período determinado. Este concepto depende radicalmente de la coyuntura nacional e internacional.<sup>88</sup>

#### *b.2) El Poder Nacional*

El poder nacional es el instrumento de la política nacional para la conquista o la preservación de los objetivos nacionales. El poder nacional incluye los medios de todo tipo, desde los recursos naturales hasta los recursos humanos capaces de aplicar esos recursos naturales: Todos los medios de orden económico, social, político, psicológico y militar.<sup>89</sup>

El poder político es la parte del poder nacional que incluye los órganos y la función de dirección de la sociedad política, ese poder incluye la totalidad de los medios necesarios para que el Estado pueda ejercer su soberanía efectivamente, es decir, el monopolio de la coerción, la facultad de imponer, incluso por la fuerza, las normas de conducta a ser obedecidas por todos<sup>90</sup>. La estabilidad política es la norma y el criterio que debe regir las componentes del poder nacional<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Amaral Gurgel, J.A., *Seguridad y Democracia*, Sao Paulo, 1973

<sup>89</sup> Perlmutter, Ainos, *Lo militar y lo político en el mundo moderno*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1982.

<sup>90</sup> Amaral Gurgel, J.A., *Op. Cit.*, pp.91-94

<sup>91</sup> *Ibid.*

El poder económico es el componente del poder nacional que se expresa con hechos y fenómenos predominantemente económicos. Cada vez se reconoce más la necesidad de que naciones como México, hagan del intercambio comercial, un instrumento básico para su crecimiento económico, tratando de equilibrar sus necesidades de bienes de capital, tecnología y financiamiento con la colocación de sus productos primarios<sup>92</sup>. En materia económica, rige un pragmatismo absoluto que juzga por la eficiencia, y que en nuestro país, siguiendo la tendencia occidental de los últimos 10 años, ha derivado en un modelo económico llamado "neoliberal".

Si los objetivos nacionales son los fines de la política nacional, la Seguridad Nacional es un "fundamento" o su garantía. No hay duda que la práctica de ella es su norma directa e inmediata a la que se someten todos los demás imperativos. La Seguridad Nacional es la función de un poder nacional fortalecido armónicamente en sus cuatro expresiones: poder político, poder económico, poder psicosocial y poder militar. La Seguridad Nacional reúne en una sola fuerza y un solo factor los cuatro componentes del poder nacional: los cuatro juntos permiten realizar la Seguridad Nacional<sup>93</sup>.

Si los dirigentes del Estado logran satisfacer, en grado razonable, las aspiraciones e interés nacionales, colocándolos a salvo de las diversas interferencias y librándolos de toda clase de antagonismos o presiones, en el campo interno o externo, se puede decir que el Estado goza de una seguridad satisfactoria.

<sup>92</sup> Bhagwati, Jgdish, La economía y el orden mundial en el año 200, Siglo XXI Editores, México, 1973, pp. 97-118

<sup>93</sup> Comblin, Joseph, Op. Cit.

### *b.3) Desarrollo y Seguridad Nacional.*

Respecto del desarrollo que se articula con la Seguridad Nacional, hay que entenderlo como "la optimización de la capacidad del poder nacional, en ritmo acelerado, objetivando la obtención de los objetivos nacionales"<sup>94</sup>.

Las relaciones entre desarrollo y seguridad son estrechas. "La Seguridad Nacional está siempre presuponiendo un proceso de desarrollo que permita al ciudadano su autorrealización y el proceso de desarrollo está siempre exigiendo un cierto grado de seguridad para efectuarse"<sup>95</sup>.

### *b.4) Una nueva agenda de Seguridad Nacional*

La Seguridad Nacional precisa establecer cuales son los intereses vitales del Estado-Nación. Estos intereses deben disfrutar de un amplio consenso porque deben coincidir con las aspiraciones nacionales y formar parte de un proyecto histórico aprobado y respaldado por la Nación.

En el caso de México la Seguridad Nacional aparece sintetizada, sobre todo, en la Constitución de 1917. Las aspiraciones más importantes son el mantenimiento de la integridad territorial; la defensa de la soberanía y de la independencia material y cultural frente a presiones externas; y la preservación y/o transformación de aquellas instituciones que la sociedad quiera darse; y la creación de las condiciones para que la población ejercite en libertad sus derechos humanos (políticos, sociales, económicos o culturales).

<sup>94</sup> Amaral Gurgel, J.A., *Op. Cit.*, p.135

<sup>95</sup> *Ibid.*

La Seguridad Nacional se fortalece promoviendo activamente estas aspiraciones o defendiéndolas frente a las amenazas internas o externas. Para ello debe formularse una agenda periódicamente renovable, de los principales objetivos, amenazas u obstáculos dentro y fuera del país.

Dada la importancia de que ésta agenda sea legítima deben crearse métodos e instituciones aceptables para gobierno y sociedad que permitan decidir cuáles objetivos son deseables y distinguir las amenazas reales de las potenciales.

Por los recursos limitados del poder nacional deberán también seleccionarse aquellos objetivos y/o amenazas que recibirán atención prioritaria y establecerse la mezcla de medidas económicas, políticas, militares, diplomáticas, etc. que se utilizará para alcanzar y/o enfrentarlas, a igual que los responsables de instrumentarlos.

Esta definición tiene aspectos similares a otras, y elementos que generalmente se pasan por alto. En este último caso estaría el énfasis en que se distingan las amenazas reales de las potenciales.

En aquellas situaciones extremas, cuando está en juego la supervivencia de la Nación (por invasión o guerra), no hay duda de lo real de la amenaza ni de la necesidad de movilizar todos los instrumentos de poder nacional. La situación se complica porque el concepto de seguridad se ha ido ampliando debido a la creciente interdependencia de los países y a que se le han ido añadiendo nuevas dimensiones.

Un ejemplo de esta ampliación se encuentra en la República Dominicana, país que ha puesto la producción de azúcar como materia de Seguridad Nacional.

Estos criterios pueden mejorarse en algunos aspectos. El primero es la necesidad de tener precisión sobre el agente que está instrumentando la amenaza. Es decir, no basta con afirmar que existe una amenaza que cumple con los requisitos fijados; hay que especificar el origen de la amenaza como paso previo para una instrumentación de la respuesta.

Por otro lado, el lograr esta precisión ayuda a resolver un aspecto crucial aunque poco estudiado en la literatura de seguridad. Es común encontrar referencias a amenazas reales o potenciales a la seguridad, y ninguna claridad sobre los criterios para separarlos.

Es evidente que las primeras son aquellas muy obvias; y que las segundas pueden convertirse en reales en el futuro y si se cumplen algunas predicciones. Esto plantea problemas muy serios y se presta a errores involuntarios o a manipulaciones malintencionadas.

No negamos la importancia de incluir amenazas potenciales, de especular sobre acontecimientos futuros, de estudiar las intenciones amenazantes del adversario o enemigo. Todos los estudios sobre equilibrio estratégico, por ejemplo, se basan en la hipótesis de una guerra que todavía no se libra; y una especulación bien hecha o una intuición acertada tiene un valor incalculable (por algo en el lenguaje especializado se le conoce como "inteligencia").

Si la agenda de seguridad es relevante para la Nación, es igualmente importante que la sociedad la respalde. Por tanto, los estudios de seguridad, deben cumplir dos requisitos: Una gran objetividad y solidez académica y una sensibilidad política que les permita interpretar correctamente las aspiraciones nacionales. Es decir, debe ser una especie de puente entre la teoría y la práctica.

Como la realidad es cambiante, deben ser, simultáneamente, críticos y flexibles para que permitan una renovación en los temas prioritarios que, como se ha visto, puede cambiar en periodos relativamente cortos.

Un escenario así supone un razonable nivel de unidad nacional, lo que implica una agenda de seguridad es una gran estrategia de largo alcance con objetivos, prioridades e instrumentos claros y aceptados.

### **C) Una Agenda de Seguridad para México en Cambio**

La Seguridad Nacional mexicana ya está definida y su base conceptual es la Constitución de 1917 que expresa un proyecto de país con soberanía e independencia, justicia social y democracia. Estos principios son la base de una conceptualización sobre seguridad. Y sin embargo seguiríamos sin hablar de seguridad si no fuera porque los cambios han traído una pléyade de amenazas interna y externas.

Aunque las amenazas están interrelacionadas y se condicionan mutuamente, su estudio y análisis se facilita con una división convencional entre amenazas externas e internas.

La aspiración nacional más consistente es el mantenimiento de nuestra identidad política, cultural y la defensa de la soberanía e independencia frente a presiones externas. En los últimos años han surgido una serie de amenazas del exterior; algunas son consecuencia de la localización geopolítica de México, otras no.

Entre las primeras, la amenaza inicial y más importante es la acelerada transformación de nuestras fronteras. En la literatura sobre Seguridad Nacional producida en Estados Unidos se insistía en que las amenazas más serias externas a la seguridad mexicana provenían del sur, pero de hecho las principales amenazas a la seguridad, se están conformando en la frontera norte, en donde se manifiestan dos tendencias encontradas.

La primera es la gradual, pero indudable modificación de carácter abierto de la frontera. Estados Unidos la está cerrando unilateralmente por un doble impulso: recuperar el control de su frontera ante la migración de trabajadores mexicanos y evitar el creciente flujo de narcotráfico desde y a través de México.

Esta modificación unilateral en la naturaleza de la frontera representa un estrechamiento en las opciones disponibles para el gobierno y la sociedad mexicana. Por otro lado, todavía es una amenaza potencial que se irá concentrando gradualmente, salvo que México tenga una acción vigorosa y decidida.

Simultáneamente ha aparecido una tendencia de signo contrario; la creciente integración de la economía mexicana a la estadounidense. A un ritmo acelerado, el actual grupo en el poder está abriendo la economía al exterior y, sobre todo a Estados Unidos: Acuerdos comerciales, ingreso al GATT, ahora OMC; e incremento a la inversión estadounidense en México.

En este caso, como es frecuente en las amenazas a la seguridad, no está bien delimitada la frontera entre lo externo y lo doméstico. Por el trasfondo de esas políticas, y por la forma como ha sido instrumentadas se ha agudizado la división entre los mexicanos.

Hay otras amenazas provenientes del exterior independientes a la localización geopolítica mexicana. El pago de la deuda externa, los precios del petróleo, el proteccionismo de Estados Unidos, son procesos que tiene parte de su origen en decisiones mexicanas pero ya tiene una dinámica propia que se localiza en el exterior.

Estos fenómenos amenazan a la seguridad por varias razones: la notable reducción en la soberanía, el efecto negativo en la disponibilidad de recursos para el gasto social; y el aliento a la división mexicana por la insatisfacción con las políticas gubernamentales.

## **D) Los Nuevos temas de la Agenda**

### **d.1) Seguridad Nacional y Seguridad Pública**

En ningún país del mundo se sobrepone la seguridad pública a la Seguridad Nacional. Es más, aún en condiciones de incremento de delincuencia, tanto la común, como la organizada (organizaciones que pueden ser incluso mafias transnacionales), no se puede sobredimensionar un aspecto vinculado a la seguridad del ciudadano con la nacional.

La responsabilidad para un manejo adecuado de la seguridad pública recae en la PGR, las procuradurías estatales y en las responsabilidades propias municipales.

Actualmente en México, por el incremento de los actos delictivos, la opinión pública lo está asumiendo como un aspecto vinculado a las dependencias responsables de la Seguridad Nacional, y las críticas se dirigen a ellas, en sentido negativo (se afirma que al debilitarse la seguridad pública la seguridad de la Nación está en juego; hipótesis falaz), y se afirma que la seguridad pública, al mejorarse en su ejecución, fortalece la Seguridad Nacional

(afirmación también falaz si se asume como premisa directa; hipótesis correcta si se toma en cuenta en un marco global de mejoramiento y profesionalización de la administración pública).

En Estados Unidos se observa un incremento de la delincuencia, sin que eso afecte la seguridad de la Nación. En todos los países europeos y latinoamericanos también es así.

La Seguridad Nacional se responsabiliza de la estabilidad de la Nación en el nivel macro (defensa, política exterior, estabilidad interna y crecimiento económico sostenido).

A diferencia de esto, siguiendo los nuevos textos constitucionales (artículos 18 y 21), podemos definir seguridad pública como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las penas y sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar a integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

La seguridad pública ha dejado de ser una idea general o un concepto abstracto para convertirse, en los últimos tres lustros, en una realidad que afecta colidianamente a la sociedad mexicana.

Por una parte, las necesidades de la sociedad se han transformado e incrementado como una consecuencia directa del crecimiento, del desarrollo y de la concentración de la población en las zonas urbanas. De los cerca de 92 millones de mexicanos, 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 en áreas rurales.

Tenemos 50 ciudades de más de 100,000 habitantes y en 145 municipio se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas políticas y sociales que se realizan en el territorio nacional.

Por otra parte, varios factores, entre ellos las crisis económicas recurrentes con sus efectos en el desempeño y el deterioro del poder adquisitivo del ingreso, han

determinado un incremento sensible de la delincuencia. De 1980 a 1994, la incidencia delictiva se duplicó en el fuero común y se cuadruplicó en el fuero federal.

A lo anterior, habrá que agregar el aliciente que ha tenido el crimen organizado en nuestro país, principalmente sustentado en el incremento del tráfico de drogas y las grandes utilidades que genera esta actividad que han promovido la organización, tecnificación y moderno equipamiento de los delincuentes.

Frente al crecimiento, intensificación y perfeccionamiento de las actividades delictivas, su contraparte, las instituciones de seguridad pública, han venido acusando un rezago cada vez de mayor consideración.

La inseguridad pública se ha vuelto tema cotidiano y muy sensible de los mexicanos.

Se hace urgente un replanteamiento profundo e integral de las instituciones y acciones de seguridad pública. Resulta insoslayable y urgente optimizar las acciones públicas para contrarrestar los perniciosos efectos del incremento y proliferación de la delincuencia.

La seguridad pública debe dejar de ser una función limitada de gobierno, como atributo y responsabilidad exclusiva de las instituciones gubernamentales municipales, para transformarse elevándose a la categoría de función estatal en la que participen corresponsablemente todos los órganos de gobierno.

Esta función estatal corresponde de manera inmediata y directa a todas las instituciones, instancias y niveles de gobierno, sean de la Federación, el Distrito Federal, estados y Municipios. De esta manera debemos entender que las Instituciones de seguridad pública son las dependencias de la Federación, los

Estados, el Distrito Federal o de los Municipios que constitucionales tienen a su cargo la función estatal de la seguridad pública.

Las reformas a los Artículos 21 y 73, Fracción XVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vienen a transformar radicalmente la concepción tradicional de la seguridad pública, en su contenido y alcances, así como en lo relativo a los instrumentos y medidas para garantizarla.

La seguridad pública es ahora una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución y las leyes señalan.

Con ello, los fines reconocidos de la seguridad pública: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública, se amplían y profundizan, para incluir como acciones sustantivas:

- a) La prevención y persecución de infracciones y delitos.
- b) La imposición de las penas y sanciones administrativas.
- c) La reinserción social del delincuente y del menor infractor.

La reforma significa también que la seguridad pública y por ende la consecución de sus fines, se elevan al rango de norma constitucional, conformando una función específica del Estado Mexicano en la que participan todos los niveles de Gobierno.

El último párrafo del Artículo 21 constitucional reformado establece:

**"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública".**

Lo novedoso del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se crea con las reformas constitucionales, podemos resumirlo en los siguientes aspectos:

1. Se otorga rango constitucional a la función propia de la seguridad pública nacional, trascendiendo el ámbito municipal.
2. Se da claridad al concepto al considerarlo integralmente, en todas sus manifestaciones y competencias.
3. Se considera la seguridad pública como una función del Estado a cargo de las diversas autoridades, ampliando su ámbito, fortaleciendo las atribuciones y responsabilidades de las Instituciones e instancias responsables y permitiendo y promoviendo la mayor participación de la sociedad nacional.
4. Se crea un nivel superior de coordinación obligatoria de todas las instituciones e instancias relacionadas con la seguridad pública nacional.
5. Se establezcan las grandes estrategias nacionales para la seguridad pública: la profesionalización de los policías y la dotación de los instrumentos de la información

Las actividades comprensivas de tal función corresponden a las siguientes autoridades:

- a) Policía Preventiva, Ministerio público y Policía Judicial: prevenir y perseguir las infracciones y los delitos.
- b) Jueces y tribunales: impartición de la justicia.
- c) Centros de reclusión social del delincuente y del menor infractor.

La realización de los fines y objetivos de la seguridad pública implica la garantía y salvaguarda de los derechos e intereses del individuo, de la sociedad y del propio gobierno. Significa preservar la vida e integridad de las personas y permitirles el libre ejercicio de sus derechos. En ello se incluye todas las personas físicas y morales y toda clase de derechos: garantías constitucionales y sociales, derechos patrimoniales, públicos y privados. Aquí queda también incluida la protección de

instalaciones y servicios estratégicos del país como factor de especial importancia para nuestro desarrollo.

*d.1.1) Estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública*

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, es el órgano superior de coordinación del Sistema Nacional, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República.

En este órgano participan la Federación, el Distrito Federal, y los Estados para cumplir la disposición constitucional de coordinarse para establecer ese Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Sistema Nacional actúa primero y principalmente a través de su Consejo Nacional y sus acuerdos y resoluciones tienen validez y aplicación en toda y cualquier parte de la República.

Los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad serán, dentro de los límites de sus atribuciones, obligatorios para el propio Consejo Nacional, los demás Consejos Locales y Regionales y los integrantes de uno y otros.

En los términos del artículo 11 de la Ley, el Consejo Nacional de seguridad Pública estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;

- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes,
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal y,
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los consejos locales son los órganos colegiados encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los ámbitos de gobierno de los Estados y del Distrito Federal.

#### d.1.2) Integración.

En los términos del artículo 20 de dicha Ley, los Consejos Locales se integrarán de manera similar al Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esta norma fue interpretada en la regla tercera del Acuerdo que fija las Reglas y Procedimientos y plazos para la justificación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública, del 7 de marzo de 1996; al disponer que los Consejos Locales se podrán integrar de la siguiente manera:

#### d.1.3) Consejos Estatales y del Distrito Federal

- I. El Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente, quienes los presidirán;
- II. El Secretario General de Gobierno o el funcionario con las atribuciones de gobierno, prevención y readaptación social, con las denominación que tuviera;

- III. Los presidentes de los municipios que sean cabecera de los distritos o partidos o demarcaciones judiciales en la entidad; tratándose del Distrito Federal, participarán los Delegados Políticos;
- IV. El Procurador General de Justicia;
- V. El funcionario que, en su caso, tenga las atribuciones directas de la seguridad pública preventiva en la entidad;
- VI. Los funcionarios representantes o delegados en la entidad, de las autoridades federales que forman parte del Consejo Nacional;
- VII. El titular de la dependencia local encargada de las comunicaciones y el transporte, y
- VIII. El Secretario Ejecutivo Local.

A convocatoria del Consejo podrán participar además los funcionarios que por razones de la importancia de sus atribuciones, estén vinculados con los fines de la seguridad pública.

Ante la consideración de que es condición necesaria que el sistema Nacional de Seguridad Pública se integre a nivel local para fortalecer a seguridad pública en todo el país, dispuso que los consejos locales de seguridad pública en todo el país, dispuso que los consejos locales de seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal deberían quedar integrados e instalados en un plazo de 90 días siguientes a la fecha del Acuerdo. Dicho plazo venció el 6 de junio de 1996 por lo que, en cumplimiento de dicho Acuerdo, todos los Consejos Locales estarán actualmente instalados y funcionando.

#### d.1.4) Límites Constitucionales.

El problema planteado en el inciso anterior nos obliga a volver al análisis de las normas constitucionales que se refieren expresamente a la seguridad pública. Recordemos que el párrafo quinto del artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la respectiva competencia que esta Constitución señala y que el párrafo sexto del mismo artículo constitucional establece que dichas, Federación y entidades federativas, tiene la obligación de coordinarse, en los términos que la ley señala, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El problema a resolver es encontrar la fórmula de vinculación o interrelación entre la función de las instituciones de seguridad pública y la función de coordinación del Sistema Nacional.

La coordinación obligatoria prevista en el propio artículo 21 Constitucional, se resuelve en los términos del artículo 4o. de la Ley, de la siguiente manera: "Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se aplicarán y ejercitarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional".

El principio anterior viene a ser ratificado por lo dispuesto en el artículo 11 de la ley de la materia anteriormente citado y que se refiere a las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones de los órganos del Sistema Nacional.

Complementando lo dispuesto en dicho artículo con lo que a su vez establece el artículo 4o. antes invocado, en esos casos tenemos que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios. Si tal incidencia no se realiza, podrá tomarse y ejecutarse con base en acuerdos y resoluciones.

En todo caso, según ratifica el artículo 5o. de la Ley, "La coordinación y aplicación de esta ley se hará con respecto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen el Sistema Nacional de Seguridad Pública... Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables".

Con lo anterior quedan determinados los límites constitucionales y legales de las resoluciones, en general, de los órganos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En principio, tales resoluciones generales no podrán invadir o afectar al ámbito de competencia que legalmente corresponde a las Instituciones y autoridades de seguridad pública. La coordinación de acciones en sus respectivos ámbitos sólo podrá producirse mediante convenios, y por ende, el vínculo jurídico, en este caso, se establece actuando dichas Instituciones y autoridades autónomamente y por la vía del consenso.

#### *d.2) Política Exterior*

El interés vital del Estado mexicano se identifica también con el respeto y cumplimiento de un conjunto de principios de política exterior que ya son parte de nuestro orden constitucional y que otorgan sentido y propósito a la acción externa de México. Insistir en la validez y en la aplicación de los principios no es un simple pronunciamiento retórico. Más allá de los formalismos, el contenido real de los principios corresponden íntimamente a la naturaleza misma de los intereses nacionales.

Esos intereses nacionales se encuentran contenidos en principios tradicionales que son la expresión de nuestra política exterior. Si cualquiera de esos principios se violan en perjuicio del Estado mexicano, el interés nacional sufrirá de manera directa e inmediata.

Prohibir interferencias externas en asuntos mexicanos y asegurar autonomía en las decisiones políticas fundamentales es un interés vital que se corresponde con un principio de política exterior. Parte de la Seguridad Nacional es eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ser vecino de una primera potencia obliga, por necesidad, a encontrar vías pacíficas para dirimir las controversias.

Para un país no industrializado, fomentar la cooperación internacional para el desarrollo es un imperativo si se han de aprovechar los recursos externos para complementar y fortalecer el proyecto nacional de desarrollo económico. Esto no es posible si el Estado mexicano no busca un entorno propicio que garantice su propia seguridad.

Los intereses de la política exterior son también los intereses de la Seguridad Nacional, debidamente delimitados. Pero se ha dicho que la política exterior es la

primera línea de defensa para prevenir y evitar amenazas militares, interferencias políticas ilegítimas o coerciones económicas.

Es también un instrumento para fortalecer la seguridad internacional, entendida como "El resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad Internacional<sup>96n</sup>, para México, "...Al existir una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales de México, 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 del ámbito interno<sup>97n</sup>."

En el ámbito externo, las amenazas a la Seguridad Nacional ya no se relacionan con la pérdida de integridad territorial o con ataques armados. Tampoco es muy factible suponer que desde el exterior se organizan actos destinados a vulnerar el orden constitucional o a crear condiciones de inestabilidad política.

Sin embargo, esto no obsta para suponer que algunos gobiernos, especialmente el estadounidense, aplican medidas que afectan negativamente a México., tal es el caso, por ejemplo, de impedir el ingreso de trabajadores migratorios, generando presiones adicionales en el terreno social, o bien, el no perseguir organizaciones de narcotraficantes en el propio territorio, argumentando que el problema debe atacarse de origen.

México ha sufrido otras amenazas a su seguridad. Durante los ochentas, el conflicto centroamericano puso en riesgo nuestra seguridad y no puede asegurarse que actualmente no se experimenten secuelas del mismo

<sup>96</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo, "Los Intereses de la Política Exterior" en Nexos, México, Noviembre de 1994.

<sup>97</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, México, 1983, p.59.

El estallido de los conflictos centroamericanos a finales de los 70's, representó una situación novedosa en la historia de la política exterior mexicana: Por un lado, El país enfrentó por primera vez la amenaza de una profunda inestabilidad cerca de su frontera sur; mientras que por otra parte, México debió enfrentar divergencias con Estados Unidos en torno a la política exterior a nivel regional. Esta situación se complicó especialmente después de 1982, cuando México trataba de recuperarse de su crisis económica.

La combinación de esas crisis, regional y económica, impulsó a una reconsideración de los intereses nacionales y las prioridades de la política exterior.

La decisión mexicana de involucrarse más en los asuntos regionales, fue influida por: "La necesidad de eliminar un foco de tensión que pudiera derivar en un conflicto internacional cerca de sus propias fronteras y que tarde o temprano involucraría al país de manera más directa y alteraría la hasta ese momento insignificante política de defensa"<sup>96</sup>.

Sin embargo, el conflicto centroamericano enfatizó las diferencias de perspectiva en torno a este asunto entre estados Unidos y México.

La creciente militarización de las sociedades centroamericanas, la creciente inestabilidad política de la región; la crítica situación económica de la zona, el creciente flujo migratorio, y las tensiones con el ejército guatemalteco, que incursionó frecuentemente en territorio mexicano bajo pretexto de perseguir guerrilleros, violando arbitrariamente la frontera y las reglas de buena vecindad y más aún, de elemental derecho internacional, obligaron a la diplomacia mexicana

<sup>96</sup> Herrera, Rene y Ojeda, Mario. La política de México hacia Centroamérica 1979-1982, Jornadas 103, México, D.F.: El Colegio de México, 1983. p.36.

a involucrase de manera creciente en un fértil activismo, el mejor ejemplo de lo cual, es su activa participación el Grupo Contadora.

Explotar y aprovechar en beneficio de la Nación los recursos naturales, sin interferencias externas, es también un fin primordial. Constituirse en instrumento para que, mediante la acción externa, se impulse la estrategia de desarrollo nacional es otro de los objetivos centrales.

Uno más es coadyuvar a la conformación de un sistema internacional que auxilie en la realización del proyecto de Nación, evitando que se frustre por factores como las políticas de fuerza o la guerra, el desorden económico o la inestabilidad en las relaciones entre los Estados.

La política exterior es la variable externa del proyecto que toda Nación define en determinado momento de su desarrollo histórico. Un país es soberano cuando tiene la capacidad para diseñar, de manera independiente, el proyecto de la Nación, en lo interno y en lo externo.

Como parte integral del proyecto nacional, la política exterior debe responder, en primer término, a las aspiraciones de paz y seguridad y a las necesidades de desarrollo político, económico y social del país. México no es la excepción.

Para ser eficaz, la política externa de un Estado debe basarse en un profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y sobre la que pretende influir. Sólo así, una Nación puede sacar pleno provecho de las oportunidades y, en lo posible, evitar los riesgos que se le presenten.

Vista de esa manera, la esencia de la política exterior es un cálculo político de quienes tienen a su cargo su diseño y puesta en práctica, respeto de la mejor manera de promover los valores y las aspiraciones de paz y desarrollo de sí

condicionales. Por ello, la definición correcta y oportuna de los intereses del país en el escenario mundial, junto con el esbozo e instrumentación de una estrategia coherente para alcanzar los objetivos trazados, constituyen una de las tareas más complejas y, a la vez, una de las más altas responsabilidades del Estado.

Ahora bien, al margen de las circunstancias de un contexto internacional sujeto siempre a transformaciones, en ocasiones lentas pero a veces repentinas, todo país cuenta con un marco conceptual a partir del cual despliega su política exterior. Para México, este marco conceptual lo constituyen los principios plasmados en la fracción X del artículo 89 de la Constitución.

La defensa de la soberanía no ha revestido siempre las mismas formas y modalidades. Si en el siglo XIX estuvo abocada principalmente a la preservación de la integridad territorial del país, en la actualidad el resguardo de la soberanía encara aspectos sumamente variados.

Desde el fin de la segunda Guerra Mundial, se han configurado organizaciones y arreglos regionales de distinta naturaleza que supone establecer límites al ejercicio de la soberanía, en aras de atender con eficacia los grandes problemas globales. Si tales medidas en favor de la cooperación internacional son resultado de la voluntad del Estado, la soberanía nacional resulta fortalecida. Así cuando México suscribió la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el país aceptó encomendar al Consejo de Seguridad el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, una vez convenido el principio de la proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones su vocación pacifista, a la vez que su determinación de no distraer, a la vez que su determinación de no distraer más recursos para la defensa que los estrictamente necesarios.

En cambio, se hace peligrar la soberanía del Estado y se vulnera la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad internacional, cuando algún país

antepone, de manera unilateral, el cumplimiento de sus propósitos nacionales o de su legislación interna al respecto del derecho internacional.

De ahí que la afirmación de la soberanía, desde la creación del Estado moderno, conlleve necesariamente la aceptación de la igualdad jurídica de todos los Estados. Una comunidad de Estados soberanos e iguales está en posibilidad de crear las normas que habrá de regir la conducta de los mismos en sus relaciones internacionales. De esta manera, el conjunto de la soberanía, es parte integrante de la legislación interna de los Estados.

En este contexto, México ha tenido que hacer frente a algunas situaciones, distintas entre sí, pero cuyo denominador común lo ha constituido la pretensión específica de aplicar leyes internas, de manera extraterritorial, sin el consentimiento del gobierno mexicano.

En el pasado, es decir hasta finales de los sesenta, analistas nacionales y extranjeros habían señalado que si bien la política exterior mexicana se caracterizaba por su indudable congruencia en la aplicación de los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de controversias y cooperación internacional para el desarrollo, era evidente su relativa desvinculación de la política interna.

"Ese divorcio de la política exterior de los asuntos internos fue comprensible en época pasadas, en las que México había decidido "mirar hacia adentro", ya fuera porque el modelo de industrialización seguido se concentraba en la sustitución de importaciones, o bien porque la estructura internacional de poder estaba claramente definida, dejando poco margen de acción para iniciativas de países intermedios. Más aún, los procesos de globalización económica y creciente interdependencia eran inexistentes o aún muy incipientes y sus efectos sobre la

capacidad de maniobra de gobiernos anteriores no parecían esenciales para el éxito o fracaso del logro de los objetivos nacionales<sup>99</sup>.

Durante la década de los setenta el modelo de desarrollo comenzó a mostrar señales de agotamiento que, aunadas a diversos fenómenos externos de naturaleza económica, obligaron a México a buscar una vinculación más efectiva con el exterior. En muy pocos años, México diversificó su presencia en el mundo y más adelante, la recién descubierta riqueza petrolera no sólo proporcionó al país los recursos necesarios para iniciar una nueva etapa de crecimiento acelerado, sino que le permitió emprender una política exterior activa acorde con su calidad de potencia media.

La profunda crisis del modelo de desarrollo que ilustra la situación de la deuda externa en 1982 según la posibilidad de vincular estrechamente la política económica con la política internacional, No obstante una década de gran activismo internacional, México sería debilitado y empobrecido, en una situación de concentración excesiva de sus nexos económicos con los Estados Unidos, y sin haber logrado la diversificación que se había perseguido.

"Las transformaciones de la economía mexicana, en particular la apertura comercial unilateral que se inició con el ingreso de México al GATT en 1986 y que hizo de nuestra economía una de las más abiertas del mundo, reafirmó la necesidad de desplegar una creciente actividad ante los principales centros comerciales, económicos, financieros y tecnológicos mundiales. Se hacía indispensable maximizar los beneficios potenciales de nuestra apertura, atrayendo flujos de capital, corrientes comerciales y tecnologías de punta que vigorizaran nuestro aparato económico"<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Rozenthal, Andrés, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>100</sup> Rozenthal, Andrés. Op. Cit.

El nuevo panorama internacional, caracterizado por grandes márgenes de incertidumbre, contrastó radicalmente con la gran predictibilidad de las conductas nacionales que privó durante la Guerra Fría; por lo tanto, representaba retos muy novedosos, como las pretensiones de considerar obsoletos los reclamos de respeto a la soberanía de los países, o la de aceptar la concentración del ingreso mundial en pocas naciones; pero también surgieron grandes oportunidades, que por décadas desangraron a varios países, o la posibilidad de alcanzar nuevos niveles de cooperación para el desarrollo y el compromiso en áreas como la protección del medio ambiente, por mencionar tan sólo un ejemplo.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

La ruptura del equilibrio bipolar ha llevado a una preponderancia del Consejo de Seguridad sobre los otros órganos del sistema, en particular la Asamblea General. Ésta también es una situación inconveniente para los intereses y legítimas aspiraciones de seguridad y respeto a la soberanía de los Estados. La actividad sin contrapesos del Consejo tiende a ampliar sus ámbitos de influencia y modificar en la práctica las disposiciones de la Carta, vulnerando los derechos de los demás Estados.

En segundo lugar, en las actuales circunstancias de claro predominio militar unipolar, las decisiones del Consejo revelan el peso decisivo de un puñado de miembros permanentes, en perjuicio del resto de sus miembros, tanto permanentes como no permanentes. Ello ha llevado al Consejo a reforzar la unipolaridad en el sistema internacional, y a que las principales decisiones se tomen unilateralmente, o en un círculo muy exclusivo, para ser impuestas a la comunidad internacional en su conjunto.

Por estas razones, México y otros países han insistido en la imperiosa necesidad de reformar la estructura, composición y procedimientos del Consejo de

Seguridad. El hecho real es que la estructura de este órgano - diez países rotativos no permanentes y cinco permanentes (Estados Unidos, la Federación Rusa, Francia, China y el Reino Unido) -, frente a una membresía de 183 Estados de la Organización, no constituye una representación equitativa. En la medida en que el Consejo ha dejado de ser genuinamente representativo, queda erosionada su legitimidad. Se requiere entonces revisar su estructura y composición, asegurando una representación adecuada a todos los grupos de países. También existe el cuestionamiento de que no constituyen, en realidad, los principales centros de poder mundiales que les hagan merecedores de responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz. La contribución de determinado país al mantenimiento de la paz, requisito para permanecer al Consejo de Seguridad, no puede ya medirse en términos exclusivamente de su poderío militar, como fue a finales de la segunda Guerra, sino ante todo en función de su compromiso con los principios de la Carta y la actividad diplomática desplegada para fomentarla convivencia pacífica entre los Estados.

Dentro del debate sobre los cambios que necesariamente se dará en el Sistema de las Naciones Unidas, se consideró la conveniencia de que México volviera a ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad durante la administración del ex-Presidente Salinas. México sólo ha sido miembro del Consejo en dos ocasiones (1946 y 1980-1981), principalmente porque ha prevalecido la tesis de que la gran mayoría de los asuntos que ahí se consideran no son de suficiente importancia para la política exterior mexicana como para arriesgar enfrentamientos con las grandes potencias, sobre todo con los Estados Unidos.

Al producirse una vacante latinoamericana en el Consejo para el bienio 1992-1993, se consideró la posibilidad de aspirar a ella y así volver a tomar el lugar que nos corresponde en este importante foro. Sin embargo, simultáneamente se empezó a dar el gran debate sobre la reforma de las Naciones Unidas, en

especial del Consejo de Seguridad y pareció más conveniente no ser juez y parte del Consejo al tiempo que promovíamos activamente el cuestionamiento de sus atribuciones y de algunas de sus decisiones. Por ello, se tomó la decisión de posponer la aspiración para pertenecer al Consejo de Seguridad hasta una fecha más propicia y así estar en libertad de expresar, con nuestra tradicional independencia y claridad, los puntos de vista de México. Así se hizo, y Venezuela, como miembro del Grupo de los Tres, fue propuesto y electo como candidato regional para el periodo mencionado.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

El fin de la Guerra Fría también tuvo efectos importantes en los organismos regionales de nuestro hemisferio, especialmente en la OEA. La emergencia de una América Latina cada vez más democrática y constitucional se vio acompañada de una preocupante tendencia de varios gobiernos por utilizar a la OEA como instrumento para impedir futuros golpes de Estado o quebrantos institucionales similares a los que se habían vivido en el pasado. Aunado a las tradicionales posturas de los Estados Unidos en esta misma materia de "promoción de la democracia" y "defensa de los derechos humanos", surgieron propuestas injerencistas cuyo propósito principal es dotar a la Organización de una serie de atribuciones que su Carta no contempla y que en el pasado, dado su carácter netamente intervencionista, habían merecido una fuerte oposición por parte de México.

Con esta idea, se promovieron mecanismos que iban desde la suspensión automática de cualquier país miembro que hubiera sufrido una interrupción del orden constitucional, hasta la inaceptable tesis de crear una fuerza internacional de paz para intervenir en casos "graves". Como siempre en historia, México tajantemente rechazó estas ideas, considerándolas contrarias a la Carta de la OEA y contraproducentes en sus efectos prácticos. Cuando se presentaron los

casos de Panamá, Perú y Guatemala, a instancias de nuestro país se optó por misiones conciliadoras.

Sin embargo, las cosas no siempre han sido favorables a México. En diciembre de 1992 se aprobaron varias enmiendas a la Carta de la OEA que le otorgan nuevas facultades para atentar en vigor, se pretende que la OEA pueda suspender la participación de cualquier Estado miembro como sanción por la interrupción del orden constitucional. Al mismo tiempo, las reformas otorgan al Secretario General facultades discrecionales para llevar a los órganos de la OEA asuntos relacionados con situaciones sobre la institucionalidad democrática representativa en cualquier Estado miembro.

México votó en contra de estas reformas, por considerar que las situaciones de inestabilidad democrática en el continente son, en gran medida, producto de la pobreza y la desesperanza en la que se encuentra sumida gran parte de las poblaciones en la región. La Organización debería dirigir sus actividades a atacar de raíz los problemas más urgentes y facerantes de la región, en particular la pobreza extrema, ya que la democracia no puede fortalecerse, ni ser defendida desde el exterior. La delegación mexicana reiteró que no son los dictados externos, sino las condiciones y la decisión de cada sociedad, lo que le permite avanzar y perfeccionar su propio sistema únicamente la creación de un contexto internacional favorable. La posición de México se fundamentó en la convicción de que este tipo de medidas poco sirven para disuadir a las fuerzas golpistas en determinado país y en el rechazo a que la OEA recibiera facultades para intervenir y emitir facturas de legitimidad a los gobiernos de la región. Más aún, con esta medida quedó abierta la puerta para que la política exterior de los Estados miembros quedara sujeta a la votación mayoritaria de los gobiernos representados en la OEA.

En términos más amplios, la dinámica al interior de la OEA es reflejo del ajuste por el que atraviesan las relaciones interamericanas luego de fin de la Guerra Fría. Mientras que países como México consideran que actualmente se abre una oportunidad histórica para atender los grandes desafíos del desarrollo, otros consideran que el punto central del debate es el de la promoción de la democracia, como un fin en sí mismo, así carezca del sustento económico que pueda hacerla viable y duradera.

Bajo el amparo de la política exterior, el Estado mexicano salvaguarda un conjunto de intereses fundamentales. Defender su propia existencia como entidad independiente es el deber primario, junto con la protección de la integridad territorial. Afirma la naturaleza soberana de las decisiones que adopta, ejerciendo autónomamente la capacidad de determinar la esencia de su organización política, es elemento básico de la Seguridad Nacional.

### *d.3) Política Energética*

El 29 de abril de 1995, se realizaron modificaciones a la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional para proceder con la apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, a la participación en la transmisión, almacenaje y distribución del gas natural. Para la revista *Oil and Gas Journal*, se trata de un hito histórico, ya que esa medida "...representa la primera y la más importante modificación de la Constitución Mexicana en relación a la industria del gas natural y del petróleo efectuada desde su nacionalización en 1938<sup>101</sup>".

Con esta modificación a la Carta Magna el aparato de Seguridad Nacional de Estados Unidos -del cual el Departamento de Energía es un componente principal- y la industria del gas y del petróleo de ese país abrigaron la esperanza de que éste sea el primer paso de un programa encaminado a la absorción y funcionalización de la infraestructura y de los vastos recursos petroleros y de gas natural de México a las necesidades y ritmos de expansión de una economía de "libre empresa" como la estadounidense, que tiene como uno de sus principales pivotes el acceso a fuentes seguras y baratas de energía y combustibles<sup>102</sup>.

Esto está íntimamente vinculado con los graves dilemas que afronta la industria estadounidense del gas y del petróleo, y con los términos y calendarios impuestos por Estados Unidos a raíz del llamado "paquete de rescate" instrumentado por el gobierno estadounidense para enfrentar la última macro-crisis financiera mexicana de finales de 1994.

"Más que una carta de intención solicitada a un prestamista exigente por un deudor moroso", acotó una especialista de PEMEX, "parece una carta de

<sup>101</sup> *Oil and gas journal*, vol. 93, issue 19, mayo 8, 1995, p.83

<sup>102</sup> Panitz, Leo, *Globalización y Estado*, serie El mundo de hoy, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1994.

rendición incondicional al término de una guerra<sup>103</sup>. Esta puntualización tiene como fundamento el hecho de que el "paquete de rescate" cuenta con el aval-factura a futuro por exportaciones de petróleo crudo mexicano que aún se encuentra en el subsuelo como reserva, lo que virtualmente transforma a la reserva petrolera mexicana en "reserva estratégica" de Estados Unidos.

Algunos analistas han advertido sobre los peligros de este tipo de garantía, especialmente porque 40 por ciento del presupuesto general de inversiones de PEMEX está en dólares, para operaciones de mantenimiento y ampliación, así como de exploración, requeridas para mantener la capacidad de producción petrolera.

La energía a un costo razonable es fundamental para la actividad económica del país. A pesar de todos los esfuerzos para lograr otras opciones en el futuro, el gas natural y el petróleo serán componentes fundamentales en el suministro energético de nuestra Nación y en toda las otras naciones<sup>104</sup>.

En 1990, por ejemplo, los consumidores estadounidenses gastaron cerca de 500 mil millones de dólares en energía, es decir, 8 por ciento del PNB y, de esa cantidad, 300 mil millones fueron utilizados en la compra de gas y petróleo, es decir, 5.5% del PNB<sup>105</sup>.

La industria del gas y del petróleo de Estados Unidos tiene la planta instalada más grande y vulnerable del mundo, con una capacidad de refinación de 15 millones de barriles diarios; pero esta inmensa infraestructura ya no posee los recursos naturales internos, a los actuales precios, para proseguir con su funcionamiento y

<sup>103</sup> Campa Uranga, María Fernanda, citada en Saxe-Fernández, John, "sobre PEMEX: el destino manifiesto" en Excelsior, 13 de junio de 1995

<sup>104</sup> United States Senate, Issues Affecting Domestic Oil and Gas Production; audiencia ante el Comité de Energía y Recursos Naturales, Government Printing Office, Washington, D.C., 1995

<sup>105</sup> United States Senate, Op. Cit.

expansión sin recurrir a grandes importaciones externas que aumentan en los ciclos de recuperación.

Las presiones estadounidenses por lograr cambios rápidos en el artículo 27 constitucional, a fin de darle entrada a las gaseras estadounidenses a nuestros vastos recursos de gas natural se debe a que, como lo expresó el Senador Malcolm Wallop durante las reuniones del Senado sobre el tema, "durante todo el año pasado las reservas de crudo y de gas natural han declinado significativamente".

Por otra parte, el Subsecretario White enfatizó que "México es el principal proveedor de energéticos a Estados Unidos, por lo que la posición que se adopte afectará, sin duda, el desarrollo de proyectos en esta área a lo largo de la frontera", es decir, en relación a la construcción de gasoductos que crucen la frontera.

El otro hecho importante es que si bien el consumo estadounidense de gas natural ha aumentado considerablemente durante los últimos seis años, como ya lo indicamos, esos aumentos no se han satisfecho con producción doméstica- que se estancó y declinó- sino a base de triplicar las importaciones de gas natural de Canadá.

El problema es serio para los Estados Unidos, porque si bien la reserva de gas natural de Canadá es considerable y se estima en 231 billones de pies cúbicos, carece de capacidad para seguir incrementando su producción a los actuales precios. La reserva de gas natural de Estados Unidos ha sido calculada entre 900 y 1,140 billones de pies cúbicos, suficiente para abastecer al país los próximos 62 años, pero a precios substancialmente mayores ya que, como en el caso de la reserva canadiense, ha sido sobreexplotada.

La situación mexicana es diferente. Según un estudio del Departamento de Energía que afirma que "...se ha probado que las reservas de México en materia de gas natural superan los 70 billones de pies cúbicos, pero que podría llegar a desarrollar 210 billones de pies cúbicos, que permanecen subexplotados". Ello quiere decir, entre muchas cosas, que el gas natural mexicano, además de ser un gran negocio, es la clave para mantener bajos los precios del gas natural en el mercado Estadounidense.

Y, como lo ha aseverado el mismo Subsecretario White ante el Senado de su país, esos bajos precios son fundamentales para mantener la inflación baja, beneficiar al consumidor, bajar los costos en la industria aumentando considerablemente la inversión y sobre todo para poder sustituir el petróleo tanto en la planta vehicular como en la generación de electricidad y en la planta industrial.

Ello significaría un alivio a la notable dependencia estratégica respecto al Oriente Medio ya que el petróleo, cuyos precios son definidos en el mercado internacional, sería sustituido en gran medida y en rubros vitales por el gas natural.

Mientras que la noción conocida de mercado común norteamericano subraya las dimensiones geopolítico-militares de acceso a los lujos petroleros de la reserva mexicana, el nuevo esquema de libre comercio subraya más los aspectos geoeconómicos.

Ciertamente, los objetivos elementales del gobierno de los Estados Unidos se siguen centrando en el acceso al petróleo mexicano. Estos objetivos adquieren una nueva dimensión bajo la preocupación de la sustentabilidad de las reformas neoliberales de gobierno mexicano. Pero la meta principal sigue siendo, como se

apuntaría en su momento, mantener una capacidad excedente de la producción petrolera mexicana disponible en el mercado<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Ronfeldt, David et. al. Op. Cit.

#### *d.4) Globalización*

Son muchos los autores que se están planteando de forma cada vez más clara la cuestión de la formación de mega-bloques, como uno de los elementos de la configuración de la sociedad internacional. Además esta cuestión surge dentro del debate paradigmático unido al enfoque globalista, si bien planteándose la cuestión de hasta qué punto puede haber contradicción teórica entre mega-bloques y globalidad.

Los temas e instituciones de seguridad ya no acercan a los países. Esto altera el panorama mundial. El vasto proyecto de seguridad colectiva que fue la pugna contra el comunismo creó una comunidad política proporcional a su carácter escatológico. Para ese combate entre el día y la noche se requería unir y movilizar todo: los valores morales, las instituciones políticas, los principios económicos.

Eilo permitió dar a la seguridad una dimensión a la vez universal - el "mundo libre" - y regional. Cada región del mundo se organizó para contribuir al enfrentamiento en nombre de la solidaridad del mundo libre y de su interés propio. Esos órdenes políticos regionales, nacidos de la Seguridad Nacional, también se difuminan a medida que se fortalecen los movimientos de integración económica.

La mundialización era presentada como un mecanismo puramente económico, triunfo ineluctable de las exigencias financieras y comerciales sobre las fronteras o las coacciones diplomáticas: no las borran, las ignoraban; la economía era un mundo en sí. En cambio, es conjeturable que las integraciones económicas regionales lleven a proximidades políticas.

La figura de integración que emerge de la guerra fría no es la OTAN sino la Comunidad Económica Europea. Los intentos de integración comercial y económica se multiplican por doquier, avanzando mediante una sucesión de ajustes. Se constituyen polos de atracción a los cuales se agregan poco a poco vecinos más y más distantes.

"La creación de la CEE no es deudora de la espontaneidad económica. Resulta de la necesidad de reforzar Europa ante la Unión Soviética y, por tanto, de integrar a Alemania. Por ello fue complemento de la alianza atlántica y de la OTAN, alentada por Estados Unidos para consolidar a sus aliados europeos"<sup>107</sup>.

"Prosiguieron exactamente la misma política en el sudeste de Asia. Ya en 1947, los Estados Unidos lograron la readmisión del Japón, creando una unidad política fundada en su propia presencia y en la seguridad común. Esta unidad transformó la región. Lograda su independencia, sus países se movilizaron para el combate común, a pesar de exhibir a menudo un discurso tercermundista militante. Los mismos dirigentes podrían proclamar su oposición a la explotación occidental, incluso su antiamericanismo, y masacrar a su población para aniquilar una amenaza de subversión comunista"<sup>108</sup>.

"Henry Kissinger afirmó en esa época: "la neutralidad de los no alineados, e incluso su antiamericanismo, sólo es posible mientras Estados Unidos sea física y espiritualmente fuerte". la cuestión común de la seguridad creó así, en el sudeste asiático, un poderoso vínculo regional. Al igual que en Europa, unió países que la Historia frecuentemente había opuesto entre sí, pero que, además eran

<sup>107</sup> Delmas, Philippe. El brillante porvenir de la guerra, Edit. Andrés Bello, Chile, 1995

<sup>108</sup> Delmas, Philippe Op. Cit.

extremadamente frágiles. Cuando se formaron esos lazos, a fines de los años sesenta, Asia era un desastre económico, a la zaga de África<sup>109</sup>.

Los Estados Unidos procuraron así crear coaliciones estables contra la URSS, junto con enviar los reagrupamientos capaces de autonomía política. En Europa, el carácter puramente comercial de los primeros años de la CEE, el monopolio militar de la OTAN, y la evidente amenaza soviética, facilitaron su tarea. En Asia, los Estados Unidos evitaron cuidadosamente cualquier evolución política de las instituciones regionales, cuyo desarrollo controlaron. Tampoco allí encontraron grandes obstáculos. La pobreza de esos países, sus latentes tensiones mutuas, la amenaza soviética - encarnada en el conflicto de Vietnam - permitieron confinar el reagrupamiento político de la región a una coalición de guerra. "En cambio, allí donde no existía una amenaza soviética - como por ejemplo en el continente americano - los Estados Unidos se opusieron a cualquier reagrupamiento capaz de robustecer a sus vasallos arriesgando reducir algún día su dependencia. Contribuyeron eficazmente al fracaso de todos los esfuerzos de integración comercial que intentaron los países latinoamericanos durante los años sesenta y setenta"<sup>110</sup>.

El éxito de esas integraciones regionales es sin duda espectacular. La Unión Europea es el ejemplo más acabado -e incluso único- de una genuina integración económica que ha sobrepasado la pura unificación comercial. En promedio, más de dos tercios de la actividad económica de sus miembros ocurre en el seno de la Unión, ya se trate de comercio, turismo o inversión. Alrededor de ese polo se inscriben los demás países europeos occidentales, todos pequeños, cuyas economías cotidianas ya están ampliamente integradas a la de la Unión.

---

<sup>109</sup> Delmas, Philippe. Idem

<sup>110</sup> Delmas, Philippe. Idem

Tanto la mayoría de sus clientes como de sus abastecedores, sus socios cuanto sus competidores, se hallan en la Comunidad misma. La creación, a comienzos del 93, del Espacio Económico Europeo (EEE) institucionaliza esta dependencia y desde entonces un cierto número de esos países ha pasado a formar parte de la Unión Europea es indiscutible.

El desarrollo de integraciones económicas empezó a cobrar su verdadera dimensión, especialmente política, a partir del momento en que se desataron los nexos de seguridad. No es un azar que el repunte de la construcción europea en 1985 haya sido inmediatamente posterior a la última crisis de la guerra fría, la de los euromisiles, en 1981 y 1983. Tampoco lo es, que las primeras discusiones respecto de la cooperación política entre los países del sudeste asiático empezaran justo después de los acuerdos militares ruso-norteamericanos de 1989.

"El movimiento fue mucho más fácil porque los Estados Unidos rápidamente decidieron alentarlos. Por una parte, comprobaron con pragmatismo que los éxitos económicos de Europa o de Asia modificaban el equilibrio de fuerzas. Por otra, tomaron conciencia de que, con algunas reservas, la profundización de esas integraciones y su desarrollo político permitirían conciliar dos objetivos hasta entonces contradictorios: mantener la estabilidad de las alianzas regionales y reducir al mismo tiempo su propio compromiso. Su común prosperidad hace necesaria la estabilidad y otorga a esos países los medios de contribuir cada vez más al costo de su seguridad"<sup>111</sup>.

Esfuerzos semejantes se desarrollan en América Central, donde las iniciativas, si bien antiguas, tuvieron pocos resultados hasta hoy. En 1960 se estableció un mercado común que permitió diversas reducciones en los aranceles aduaneros,

---

<sup>111</sup> Delmas, Philippe. *Idem*

impulsando el desarrollo del comercio regional: el porcentaje de exportaciones de los participantes en el seno de ese mercado pasó de 7% en 1960 a 22% en 1983, para volver a caer (12% en 1990). Para contrarrestar esa involución, y con el aliento de Estados Unidos, los países decidieron crear - en julio de 1994 - en un plazo de seis años una zona libre que incluirá a México, Venezuela y Colombia. Estos últimos ya se habían asociado en 1991, creando el "Grupo de los Tres" con igual objeto.

Por supuesto, la iniciativa más importante es la creación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC), ya que los Estados Unidos colaboran por primera vez en una empresa semejante. Realizan, en el seno del TLC, un tercio de sus exportaciones y los otros dos miembros (México y Canadá), los tres cuartos. Esta creación ya está reestructurando la organización comercial del continente. Los principales países latinoamericanos están estrechamente ligados al TLC: el 40% de las exportaciones brasileñas y el 50% de las argentinas le está destinado.

En 1993 se dio un nuevo impulso a la zona centroamericana de libre comercio para lograr su coordinación con la norteamericana; México hace las veces de pasadizo entre ambos conjuntos. Los países centroamericanos mantienen con el TLC las mismas relaciones de dependencia y esperanza que las naciones del norte de África o de Europa oriental con la CEE, y enfrentan los mismos problemas. Ni Canadá ni Estados Unidos desean que México sea una puerta de entrada para productos elaborados precedentes de sus vecinos más desfavorecidos.

Algunos autores han querido ver el TLC, más que la configuración de un megabloque como una potencia hegemónica, un nuevo modelo de relación Norte-Sur, como es el caso de Arturo Romo, que manifiesta: "La profunda y verdadera significación del TLC al que se encaminan dos países que pertenecen al primero

de los mundos y otro al tercero, radica en que el acuerdo puede conducir a la superación de las contradicciones centro-periferia y, por lo tanto, a la instauración de un sistema de relaciones Norte-Sur basado en la cooperación recíproca y la complementariedad sin supeditación\*.

El TLC podría representar un hito en la larga historia de las relaciones Norte-Sur y escribir un capítulo inédito en la lucha por la construcción de un nuevo orden económico internacional; pues éste es el primer intento serio por asociar a dos países industrializados con otros de reciente industrialización.

Sin embargo, lo que hay que resaltar del significado del TLC es el intento por parte de los E.U.A. de continuar con una posición fuerte en los foros económicos mundiales, como consecuencia de tener un área de libre comercio propia.

En prácticamente todos los países del antiguo Tercer Mundo se adoptaron políticas de industrialización destinadas a orientar y acelerar la sustitución de importaciones. Se incentivó la planeación gubernamental, inducida o impositiva, capitalista, socialista o mixta según el caso, a fin de promover la industrialización y diversificar la economía nacional, fortalecer centros de decisión internos y mejorar las condiciones de autoprotección del sistema económico nacional.

La globalización de la economía, comprendida la formación de centros de decisión extra y supranacionales, debilita las posibilidades de estrategias nacionales.

La atrofia de los mecanismos de poder de los sistemas económicos nacionales no es otra cosa que el predominio de estructuras de decisiones transnacionales dirigidas a la planetarización de los circuitos de decisión. El problema mayor que

surge es que afecta el futuro de las áreas en que el proceso de formación del Estado nacional se interrumpe precozmente, esto es, cuando aún no se ha realizado la homogeneización en los niveles de productividad y en las técnicas productivas que caracterizan a las regiones desarrolladas.

Existen muchos índices de evolución global orientada hacia la desarticulación de los sistemas económicos nacionales, los cuales son sustituidos por espacios contenidos en parámetros políticos y culturales. A partir del momento en que el motor de crecimiento deja de ser la formación del mercado interno para pasar a ser la integración con la economía internacional, los efectos de sinergia generados por la interdependencia de las distintas regiones de un país desaparecen, debilitando considerablemente los vínculos de solidaridad entre las mismas.

En la lógica de las empresas transnacionales, las relaciones externas, comerciales o financieras son vistas como operaciones internas de empresa, de hecho, cerca de la mitad de las transacciones de comercio internacional ya son actualmente operaciones realizadas en el ámbito interno de las empresas. Las decisiones sobre qué importar y qué producir localmente, dónde completar el proceso productivo, a qué mercados internos y externos se dirigen son tomadas en el ámbito de la empresa, la cual tiene su propia balanza de pagos externos y se financia en donde mejor le conviene.

Las condiciones para la formulación de proyectos nacionales son afectadas drásticamente por la globalización. O mejor expresado: los proyectos nacionales solamente se toman posibles como imaginación y ejecución en tanto toman en cuenta las nuevas y poderosas determinaciones "externas", transnacionales o propiamente globales.

A partir de la época en que la globalización se constituyó en una nueva realidad, conformando una nueva totalidad histórica, cuando las fronteras son nulificadas o

anuladas, la soberanía se transformó en figura retórica; objetivamente la sociedad nacional se revela en una provincia de la sociedad global. Por más desarrollada, compleja y sedimentada que sea la sociedad nacional, la misma se transforma en subsistema, segmento o provincia de una totalidad histórica y geográfica más amplia, abarcante, compleja, problemática, contradictoria.

Cuando las relaciones, los procesos y las estructuras económicas se mundializan, las economías nacionales se transforman en provincias de la economía global.

La eficiencia de una economía puede ser avalada con base en el reconocimiento de que es o no internacionalmente competitiva, esto es, sin regresar a posibles proteccionismos nacionales. Aquí lo que está a discusión es la competitividad alcanzada y no a qué país naturalmente pertenece.

La competitividad basada en ventajas naturales puede ser entre otras cosas, el resultado de extensas cantidades de tierras fértiles disponibles, buenas condiciones climáticas, recursos minerales de alta calidad y fácil extracción. En contraste con esto, la competitividad propiamente dicha es el resultado de la creciente calificación de los trabajadores, mayor productividad del trabajo y mayor eficiencia científico-técnica.

El Estado-Nación visto en diferentes etapas de su historia se revela como una configuración problemática. Tanto en Europa, donde nace, como en las demás regiones y continentes, se revela como una especie de desafío permanente: sea porque se transforma o porque no se forma. Algunos se revelan más problemáticos en ciertas coyunturas, como ha ocurrido en este fin del siglo XX: la Unión Soviética y Yugoslavia, África del Sur e India, Canadá y España.

Cuando se debilita el Estado-Nación debido a las fuerzas que operan en el sentido mundialización, emergen provincialismos, nacionalismos, regionalismos, etnicismos, fundamentalismos.

#### d.4.1) Bloques económicos y regionales

El nuevo impulso lo representan las estrategias de integración regionales, los nuevos subsistemas de la economía mundial. Integración articulada por gobiernos y empresas, sectores públicos y privados, conforme las potencialidades de los mercados, los factores de la producción y de las fuerzas productivas de acuerdo con los movimientos de capital orquestados principalmente por las transnacionales.

En el ámbito de la sociedad global, vista como universo de relaciones, procesos y estructuras nuevos propios de la globalización, el Estado-Nación pierde buena parte de su significado tradicional. Las nuevas realidades, relaciones, instituciones y estructuras, no son económicas sino también sociales, políticas, culturales, religiosas, lingüísticas, demográficas y geográficas establecen condiciones y posibilidades de nuevos intercambios, ordenamientos, estatutos. Conjuntamente con mundialización de la economía, la política y la cultura emergen desafíos a los más diversos aspectos de la sociedad global: ecología, ambientalismo, energía nuclear, terrorismo, narcotráfico, mafia, xenofobia, etnocentrismo, racismo, mercados, patentes, convertibilidad de monedas, moneda regional, moneda global, telecomunicaciones, monopolios, oligopolios, producción difusión de información, redes mundiales de comunicación que funcionan todo el tiempo en inglés.

El llamado proceso de globalización económica ha sometido a una redefinición acelerada el concepto de soberanía. Si antes esa soberanía se hacía casi

equivalente a la autosuficiencia, hoy lo contrario se acepta como cierto. Entre más integrado se encuentre el proceso económico de un país al mercado mundial, mayor fortaleza nacional se derivaría de esa interdependencia, y a la inversa: a mayor aislamiento económico, mayor fragilidad en sus estructuras y mayor riesgo para la viabilidad de ese país como Nación independiente.

En la década de los ochenta, se planteó a los países en reto de la reinserción en el mercado mundial. De la respuesta a ese reto depende en buena medida la manera en que se constituya la soberanía.

Arriesgar esa soberanía puede provenir tanto de la negación de ese desafío -y entonces del regreso al proteccionismo indiscriminado-, o de una reinserción mal planeada, como puede ser, en el otro polo, la apertura indiscriminada.

La construcción del concepto de soberanía nacional se acompaña históricamente del surgimiento del Estado<sup>112</sup>, el que requirió de una base económica para la reproducción de poder, esto es, para el mantenimiento de sus aparatos de control, la burocracia, el ejército; base patrimonial que en el origen se constituye a partir de la tributación<sup>113</sup>.

De ahí que nuestra opinión sea en el sentido de que si la soberanía económica es fuerte, esto es, si existe control nacional relativo de los recursos estratégicos para el desarrollo, si el proceso económico se encuentra integrado de manera no subordinada con el exterior, y si los procesos de distribución y consumo logran integrar a las grandes masas de población, entonces la Seguridad Nacional de un país quedará en manos de las fuerzas armadas, frente a la eventualidad de una agresión desde el exterior.

---

<sup>112</sup> Heller, Herman, La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional, UNAM, Facultad de Derecho, 1965, p.214

<sup>113</sup> Heller, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 145

Por el contrario, si esa soberanía económica es débil, entonces la Seguridad Nacional se asocia con la concepción de la seguridad de Estado y de la seguridad pública.

La concentración de los poderes sociales en el Estado se traduce en un conjunto de derechos, de supremacía, entre los que se encuentra, como principal, el de decisión jurídica universal que le confiere al Estado la facultad y el monopolio para crear una ordenación jurídica y planificada. Por ello, la soberanía es una cualidad esencial del Estado que consiste en la independencia de unidad política frente a cualquier otra voluntad decisoria universal efectiva.

En la soberanía, como acota Heller, "por su naturaleza la expresión simbólica del acto de voluntad que constituye la instancia decisoria universal del derecho y del poder en un territorio determinado"<sup>114</sup> o como la definen otros: la capacidad de decisión que tiene un pueblo para autodeterminarse, para fijarse con libertad metas, propósitos, destinos. La soberanía se menoscaba cuando se pierde esa libertad, esa capacidad decisoria.

---

<sup>114</sup> Heller, Herman, La soberanía...Op. Cit.

#### *d.5) Narcotráfico*

Convertido en crimen organizado transnacional de enormes dimensiones, el narcotráfico latinoamericano penetra y controla cada vez más las economías y sociedades, los sistemas políticos y los gobiernos de América Latina; contribuye a descomponer y a desestabilizar a unas y otros, al tiempo que, en paradoja sólo aparente, se va volviendo actor de creciente protagonismo, coproductor y elemento integrante de los mismos. La conjunción de estas características y tendencias convierte cada vez más al narcotráfico en una de las principales limitaciones y amenazas, en uno de los retos fundamentales, respecto a la real vigencia y hasta la mera subsistencia de la soberanía estatal y la Seguridad Nacional.

El narcotráfico latinoamericano no es reducible a un fenómeno patológico, excepcional, transitorio, de salud y/o de criminalidad y represión, de policía y milicia, de oferta o de demanda, de producción o de consumo, de exclusiva responsabilidad de los países considerado, por una parte, como un emergente y componente del contexto global configurado por el alto grado de concentración del poder a escala mundial.

Las interrelaciones entre los niveles internacionales y domésticos han creado los contextos propicios al ascenso y triunfo del narcotráfico, que a su vez coproducen y refuerzan las condiciones generadas del fenómeno. En las limitaciones impuestas y retos planteados a la soberanía y a la seguridad de los Estados Latinoamericanos convergen acciones e incidencias del narcotráfico que son tanto directas como indirectas o mediatizadas.

El narcotráfico en México, se presenta como una magna empresa criminal que produce y se identifica con una constelación de economía, sociedad, cultura y política, condicionadas, coproducidas a integradas a partir y a través de la

naturaleza transnacional que desde el principio aquél asume, y del proceso transnacional en el que se despliega. El narcotráfico latinoamericano es transnacional en sus orígenes, sus precondiciones, su desarrollo, su naturaleza, sus rasgos y tendencias, sus modos de organización y funcionamiento, en sus efectos y proyecciones; incluso por los conflictos que suscita o refuerza.

Constituido y centrado inicialmente en Colombia, pero luego y cada vez más con bases y ramificaciones en Perú, Bolivia, México y en otros países centro y sudamericanos y del Caribe, el narcotráfico organiza e impone una división regional e internacional del trabajo en todos los aspectos y niveles de su actividad.

Un número creciente de grupos, sectores, procesos, países, espacios y circuitos son incorporados a la órbita del tráfico y sus organizaciones. Son especializados en la producción de la materia prima y en la elaboración industrial de las drogas, el transporte y las comunicaciones, la distribución, la comercialización, la violencia de autoprotección y agresión, la prestación de servicios conexos, el lavado de dólares, las reinversiones ilícitas y las nuevas inversiones en la economía formal.

El narcotráfico atribuye a los países de su órbita diferentes papeles y tareas de producción, tránsito, consumo, lavado de dinero que, con el tiempo y el cambio de situaciones, pueden reasignarse y recombinarse de manera diferente.

Ello ha ido ocurriendo, ya desde antes y hasta el presente, con los países plenamente implicados en el tráfico, como los asiáticos del "Triángulo de Oro" (Laos, Tailandia, Birmania) y el "Cuerno de Oro" (Irán, Pakistán Afganistán), los del Medio Oriente y la Cuenca Mediterránea, y viene ocurriendo en las últimas décadas en los países andinos, sud y centroamericanos y del Caribe, y ahora cada vez más con México. Así ha ocurrido también con Estados Unidos, que ha ido combinando los caracteres y papeles de principal consumidor mundial de drogas; de importante productor, importador y exportador; lavador de dinero,

proveedor de insumos químicos, armamentos, tecnología de transporte y comunicación; y receptor de beneficios.

También Europa Occidental, Japón, Rusia y otros integrantes de la exUnión Soviética van incorporándose a esta multifuncionalidad, como países sedes de viejas y nuevas organizaciones narcotraficantes, consumidores, importadores y re-exportadores de drogas, lavadores de narcodínero, proveedores de insumos, tecnologías y pericias criminales.

El narcotráfico se inserta así en una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente; parte de sus bases y dentro de sus marcos; aprovecha sus posibilidades y recursos, sus mecanismos e instrumentos; obtiene de ella las condiciones de su rentabilidad y acumulación. Se integra en ella al punto de confundirse. Se vuelve a la vez factor, componente y resultado de sus estructuras y procesos, de su existencia y desarrollo, como lo ejemplifica el lavado que del dinero hacen los narcotraficantes en el mercado financiero mundial electrónicamente unificado.

Este sentido transnacional del narcotráfico se constituye y refuerza por su capacidad y versatilidad para adaptarse a los cambios y peligros determinados por la represión y la "Guerra contra las Drogas", por la competencia entre las organizaciones criminales involucradas, y por las fluctuaciones del mercado.

Elo se manifiesta en la rápida modificación o sustitución de colaboradores, cómplices, métodos, técnicas, rutas, patrones de distribución de papeles y funciones entre países; la continua incorporación de nuevos espacios nacionales a la red mundial; el establecimiento de alianzas y operaciones conjuntas entre organizaciones basadas en diferentes regiones y países del planeta.

La internacionalización del narcotráfico se manifiesta también en el creciente peso que adquiere en las relaciones mutuas de los países afectados de diversos modos por él; primordialmente de manera negativa, como fuente de roces, tensiones y conflictos entre ellos; y en grado y con efectividad menores, como estímulo a la cooperación en la lucha contra la adicción y el comercio de drogas.

La transnacionalización del narcotráfico a la vez coproduce dos niveles interrelacionados, el transnacional y el interno, uno y otro multidimensionales (económicos, sociales, culturales, políticos), general y nutren las fuerzas, tendencias y procesos que amenazan la soberanía estatal y la Seguridad Nacional de los países latinoamericanos incorporados a la órbita del narcotráfico.

El narcotráfico se vuelve ante todo el núcleo duro y el eje estructurante de una economía criminal que coexiste y se entrelaza con la economía formal o legal y con la economía informal pero no ilícita, sin que entre ellas subsistan separaciones completas, y si en cambio interrelaciones, límites borrosos y zonas grises. (Esta circunstancia restringe la lucha contra el tráfico, al resultar cada vez más difícil delimitar precisamente las tres economías y precisar dónde termina una y empiezan las otras). La narcoeconomía abarca e integra varias dimensiones entrelazadas; aspectos, bases, redes y circuitos que se acumulan y refuerzan mutuamente.

Las enormes ganancias en efectivo, la masa de dólares, su concentración en un pequeño número de dirigentes de consorcios, en el contexto de países atrapados por la crisis económica, el estancamiento y regresión del crecimiento, la inflación, la devaluación, la deuda externa permiten a los narcotraficantes comprar todo - bienes, servicios, conciencias y voluntades- a precios favorables; gozar de un enorme margen de maniobra para presionar, influir, controlar e imponer decisiones.

Se logra así una fuerte presencia en las economías nacionales a las que se irriga y controla; se modifican fuerzas y estructuras socioeconómicas; se multiplican consecuencias directas e indirectas; se trasmuta el poder económico y financiero en poder social, cultural-ideológico, político militar para la defensa y el ataque.

A ello se agregan el lavado o blanqueo de dinero como pieza clave en la estructuración y la reproducción ampliada del tráfico y sus ramificaciones; enormes inversiones en propiedades y empresas lícitas e ilícitas; un papel considerable en la creación de empleos e ingresos y en la elevación de los niveles de consumo.

El narcotráfico realiza el lavado y reciclaje de cantidades casi incalculables de dólares y divisas fuertes, a través del sistema financiero mundial electrónicamente integrado, con la colaboración activa o la negligencia cómplice de banqueros. Opera mediante las redes electrónicas y aprovecha las leyes del secreto bancario y del secreto profesional de los abogados, otras normas e instituciones jurídicas, así como la falta o insuficiencia de regulación y vigilancia.

Los narcotraficantes combinan las operaciones ilegales y las legales y sus entrelazamientos. Por una parte, constituyen y desarrollan el narcotráfico como empresa nacional/transnacional, como la mayor autonomía posible en la obtención de la materia prima, su procesamiento, el transporte y la comercialización, y para la maximización de beneficios.

Por otra parte, aspiran a la inserción legal en la economía y la sociedad, y en el sistema político, a la aceptación de las élites dirigentes y grupos dominantes, a través de inversiones y empresas. Estas se diversifican en propiedades inmobiliarias del campo y la ciudad, explotaciones agropecuarias, construcción, comercio, servicios, recreación, deportes e industrias.

Todos los sectores económicos, pero sobre todo el comercio de bienes y servicios, se benefician por la ampliación de la demanda de consumo masivo. Las pautas consumistas y suntuarias de los narcotraficantes, y el mantenimiento o aumento del empleo y del ingreso de sus dependientes como servidores y súbditos en relaciones clientelísticas generan o refuerzan una proliferación de actividades comerciales y profesionales para satisfacer la demanda de bienes y servicios de los más variados tipos. Con ello aumentan y prosperan las profesiones y oficios correspondientes y el nivel de ocupación.

El narcotráfico contribuye a la generación y a la expansión del empleo y del ingreso, y a una cierta mejora relativa del modo y nivel de vida para un número considerable de grupos y sectores, por las actividades, inversiones y consumos que los narcotraficantes realizan directamente, en sus actividades lícitas e ilícitas, y por los efectos amplificadores que inducen en otras ramas y sectores de la economía nacional.

Así, el narcotráfico se convierte en una constelación de fenómenos y procesos que incluye a otros actos y tráfico ilícitos: secuestros, asesinatos, estafas, extorsiones; armas, divisas, joyas y otros objetos suntuarios; delitos de cuello blanco, etc. Se autoestructura como serie de subsistemas y espacios, con sus proyecciones e interrelaciones. Diferentes núcleos y redes criminales entrelazan y combinan aparatos y personales, capitales y negocios, recursos, conexiones socioeconómicas y políticas, defensas y protecciones; crecen y avanzan en sus diferentes niveles y aspectos, se refuerzan mutuamente; acentúan cada vez más su transnacionalización y sus tendencias a la expansión mundial.

En los casos ya paradigmáticos de Colombia, Bolivia, y Perú, pero también en el de otros países centro y sudamericanos que van siguiendo cada vez más las huellas de los precursores países andinos, la economía criminal del narcotráfico se vuelve parte principal de la economía nacional, en términos de exportaciones,

entrada de divisas, importaciones, mejoramiento de la balanza de pagos, reducción del endeudamiento, Inversiones, consumos, empleo, producto interno bruto, contribución al crecimiento.

En el caso ejemplar de Colombia se ha dado un desproporcionado aumento de las exportaciones y de las reservas internacionales que no se corresponden con la tasa real de crecimiento de Colombia. El ingreso derivado de la droga explica el fortalecimiento de la balanza de pagos

El Estado no obtiene ingresos fiscales directos de tráfico, sino una parte de los que indirectamente llegan desde los negocios legales que los narcotraficantes emprenden o favorecen. Los narcotraficantes no pagan impuestos sobre sus beneficios ilícitos, y al contrario, con los costos humanos y sociales que originan, y sus repercusiones negativas en la economía y la sociedad de los países afectados, imponen drásticos aumentos del gasto en policía, fuerzas armadas, y servicios de salud.

En general, la sociedad y el Estado pagan de diferentes maneras las consecuencias del uso y del tráfico de drogas. Ello se manifiesta en los costos de represión, de prevención, de tratamiento y de rehabilitación, y en el correlativo desplazamiento de recursos siempre escasos en detrimento de objetivos que deberían ser prioritarios de crecimiento y modernización reales, desarrollo social y político.

Los costos incluyen además la creciente contribución del narcotráfico a las tendencias a la distorsión social y a la conflictividad y desestabilización políticas.

El avance del narcotráfico en un mundo en globalización refuerza los factores y procesos generales de transnacionalización; contribuye así a la desvalorización y

pérdida de realidad de las fronteras y soberanías nacionales, y a las amenazas a la Seguridad Nacional.

## **CAPITULO VI.- LA ETICA EN LA BÚSQUEDA DE LOS NUEVOS ESQUEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL**

La idea de Seguridad Nacional no es sólo enunciado, sino realidad. Se erige en el principio vital de la Nación, dado que señala cómo ella misma se dota para su conservación de fuerzas y poderes que son consustanciales a su modo de ser y vivir. Como trasfondo de las decisiones estatales, la Seguridad Nacional no es aventura ni arbitrariedad. Atiende a la naturaleza de la Nación; nada en contra de ella.

Su objetivo central es la conservación sana de la Nación. Ello implica que su ejercicio no está sujeto a caprichos ni desplantes por parte de los gobernantes. Con ella, el sentido del Estado, en cuanto institución, tiene significado: Le interesa preservar su esencia política. En la idea de Seguridad Nacional, los hilos del poder se conducen y utilizan con sentido de cálculo para evitar descompensaciones que tiendan al daño de la Nación.

Frente a otros poderes, la idea de Seguridad Nacional denota que la Nación, además de soberana, lucha constantemente por evitar ser desplazada. La sustenta para conservarla, evitando su destrucción y asegurando su potestad suprema. De esta manera, el ejercicio del poder no es producto de decisiones inconexas. Obedece a una lógica que le permite incrementar sus fuerzas y mejorar sus medios con el fin de no dilapidarlo o diluirlo.

El significado de la Seguridad Nacional consiste en que articula la forma y los medios que la Nación pone en juego para asegurar su supervivencia como tal. Aunque lo central en ella no es el Estado, sino la Nación, de él mismo depende la seguridad y protección frente a los ámbitos extra-estatales.

La persistencia de los enemigos obliga al Estado a tomar decisiones consustanciales a la defensa de la Nación. El poder, como relación social, es objeto de disputas que no descansan. Desde la perspectiva de la Seguridad Nacional, el poder es la suma de fuerzas que tienen su origen en la composición de intereses contrapuestos que viven en condiciones de carácter histórico en la vida misma de la Nación. Toca a ésta dotarse de los medios que le permitan luchar con eficacia ante sus rivales para asegurar su supervivencia.

El poder estatal no es de contenido formal. Es influido por fuerzas y poderes de la sociedad. Se consolida en la medida que el gobernante sabe cómo conducir el Estado. Así pues, la Seguridad Nacional, además de elemento clave del quehacer estatal, se significa porque es conocimiento alejado de la especulación, la fe y los ritos.

Trasciende las fronteras acartonadas que la conciben como saber profano. Es producto de realidades espaciales y temporales que justifican su razón de ser como ingrediente determinante del propio Estado. Cobra vida en los límites geográficos y en el seno territorial de los Estados.

No se circunscribe a coberturas ajenas. Tiene la suya propia; la defiende y la conserva frente a otros poderes. En este sentido, el poder se ejerce y multiplica en realidades tangibles donde los gobernados acatan la potestad del Estado. Corresponde, con fundamento en la seguridad de la Nación, que la obediencia al poder estatal sea inducida como certeza de cálculo para evitar atropellos y arbitrariedades políticas.

Desde el ángulo conceptual, la Seguridad Nacional es una tecnología del poder dotada de su propia racionalidad, la cual consiste en ejercer la dominación política con base en los valores y legitimidad que acreditan la vida de la propia Nación. Es medio que permite acrecentar las fuerzas internas procurando que los resortes

del poder sean encauzados de forma tal que impidan un desbordamiento que se traduzca en poderío nacional, no en poder regio.

La destrucción de la Nación no puede estar en la lógica del gobernante. Como responsable debe anticiparse y prevenir los acontecimientos de la vida política, e identificar los factores que inciden negativamente en su destino. La supervivencia y la salud son ingredientes claves para el buen desenvolvimiento de la Nación. Es tarea permanente para evitar que los enemigos consigan debilitarla.

La fuerza y las capacidades de la Nación son conocimiento obligado que el gobernante no debe soslayar. De ellas dependen no sólo su rumbo, sino la certeza de que se puede gobernar no por los enemigos, sino a pesar de ellos. Las mismas demuestran el verdadero vigor de la Nación no sólo en circunstancias de paz, sino también de guerra. Más aun cuando en esta última situación es ineludible, balancear y tener conocimiento preciso de cómo utilizarlas, en qué condiciones y cómo evitar que sean destruidas por los adversarios.

Sin embargo, la Seguridad Nacional no es valor abstracto; tampoco abuso ni atropellamiento. Es campo del hacer político relacionado con lo íntimo de la vida estatal y como tal, no puede ser objeto de desgaste, y mal uso cuando de su ejecución se trata. En términos de lo que es Nación, la Seguridad Nacional le es consustancial a su expresión y modo de ser. No es ajena a la misma. Es la que justifica los valores que detenta.

Por ello, representa la suma de potencias y capacidades de que dispone una Nación, señalando los caminos para su mejor aprovechamiento. Esto significa que la vida de la Nación no consiste en su perfeccionamiento, sino en la manera en que su vitalidad es incrementada por los procesos, recursos y estrategias nacionales. Con la Seguridad Nacional, lo que se significa es el juego del poder;

su vida y las posibilidades de subsistir en el espectro de fuerzas, poderes e intereses.

Gobernar con base en el interés nacional, es proceder de conformidad con realidades propias y ajenas; objetivas y desafiantes; contradictorias y cambiantes. Por medio de la Seguridad Nacional se encuentran los recursos que tiene que poner a prueba en el universo del poder para asegurar que la propia fuerza nacional sea nutrida con la aplicación de las tecnologías de la dominación y que se traduzca en una mejor vida para el propio país.

El alcance de la Seguridad Nacional no es intemporal. Cobra su ser en los ámbitos de complejas realidades geográficas y culturales configuradas como áreas de poder e influencia. Cada realidad nacional es rica en sus propias características, contradicciones y luchas. Si bien el contenido de la Seguridad Nacional articula un logos propio para impulsar y recrear las potencias nacionales, el mismo no se aplica mecánicamente en las diversas realidades.

Como directriz del quehacer del Estado, la Seguridad Nacional señala rumbos, medios y ardidés para la mejor conservación de la Nación. Si algo la distingue, es que no se trata de acrecentar el poder del Estado, sino de la Nación. Por ello, es importante la capacidad del gobernante para actuar en nombre de la Nación sin que ello implique discrecionalidad amplia, sino sujeta a limitaciones.

Aunque el poder del Estado es incontrovertible, no por ello es ilimitado. Precisamente la Seguridad Nacional resalta para los gobernantes que el poder estatal no es *omnipotente* ni *sacralizado*, es alimentado por la relación que tiene con hombres, instituciones y clases.

En consecuencia, las limitantes del poder estatal son a la vez su propia fuerza, ya que al respetar y reconocer que su naturaleza dimana de lo que es la sociedad y

los gobernados, entonces tiene conciencia de cómo proceder y hasta dónde. Al rebasar los límites, declina la fuerza estatal. A partir de ellos, se allega de lo indispensable para la conservación eficaz de la Nación.

Ello también comprende que en los diversos planos del acontecer político es necesario reconocer la existencia de fuerzas y poderes a los cuales no es posible ignorar ni hostigar a la manera de saldar cuentas. Si algo caracteriza los asuntos de Seguridad Nacional, es que no son susceptibles de manejarse con el predominio de la subjetividad. Concurrencia y divergencia es binomio imprescindible de la búsqueda de la Seguridad Nacional, ya que son producto de la correlación de fuerzas. Toca al gobernante, por medio de la política de Seguridad Nacional, impedir que las fuerzas del Estado aniquilen con el abuso de autoridad lo que existe como realidad disímbola del poder.

La ruina de la Nación es el fracaso más evidente de que no se gobernó por mandamientos de Seguridad Nacional, sino de anti-interés nacional. Cuando ello ocurre, la sociedad misma se encarga de disolver las formas de Estado y una nueva clase política con nuevas relaciones de poder cobra vida.

La violencia legitimada, más que dureza, reclama efectividad a la hora de gobernar. Se acude a ella en momentos críticos donde se tiene que optar por la conservación del Estado antes que permitir su debilitamiento. Corresponde al gobernante valorar la trascendencia de los hechos que ameritan una respuesta de tal naturaleza.

Aun en este terreno, la Seguridad Nacional es guía que orienta las decisiones fundamentales cuando se trata de medir fuerzas con el propio Estado. El combate a los enemigos se hace con medios políticos. Ese es el terreno natural de la Seguridad Nacional.

No desvirtuar la idea y concepto de la Seguridad Nacional es fundamento de su eficacia. No utilizarla para fines contrarios a la Nación, contribuye a su vigor. Alejarla de la embriaguez que el poder produce, es protegerla de tentativas contrarias a la Nación.

Para ello organiza los instrumentos de defensa y conservación y así enfrentar a los enemigos. Tiene que proceder de tal manera, por que las circunstancias lo exigen. El Estado, como depositario de la fuerza organizada, no la pone en acción sin propósito ni bandera. La preserva y la ejecuta para recrear el derecho que a la vida tiene.

La guerra y la paz son los tiempos en que la Seguridad Nacional se desenvuelve y ejerce. En una y otra, tiene especial significación la forma en que ocurre. La primera implica que debe prepararse para no ser vencida por el enemigo, ni obligado a ceder un ápice de su posición geográfica. Si ello ocurre, queda debilitado y expuesto a ser invadido. En la guerra es donde se pone a prueba su capacidad de defensa y destrucción para con el enemigo. Todos los recursos del poder son utilizados para que las empresas bélicas sean emprendidas con éxito. No está en su potestad admitir la derrota. La consigna es lucha y vencer.

Ganar y cobrar prestigio ante los demás Estados y centros de poder. La guerra es la prueba más difícil que los Estados enfrentan. Su vida está en juego. Los resultados que de ella se derivan pueden ser definitivos. El compromiso de combatir y derrotar enemigos se convierte en imperativo de conservación y reputación sana.

Pero no sólo en la guerra actúan los enemigos, sino también en la paz. En épocas de paz, la alerta estatal no admite reposo ni paréntesis. Tiene especial significación, porque los reacomodos de fuerza transcurren con aparente reposo. Aun en tal situación, se avanza hasta influir en la modificación de posiciones

determinantes. Por su tranquilidad, la paz cuando se soslaya es más engañosa que la guerra. Toca al Estado no descuidar, en demérito de la Nación, que los poderes y fuerzas no estatales ganen terreno a costa del mismo. Y la paz como tiempo y condición, exige mayor prudencia para gobernar con base en la Seguridad de la Nación.

La paz, es en realidad, la etapa donde la vida de la Nación adquiere plenitud y vigor, ya que tiene la oportunidad de incrementar sus potencias y robustecerlas con el ejercicio inteligente del poder. Significa flexibilidad que no es equivalente a debilidad; anticipación para ganar tiempo, espacio y beneficios en favor de la Nación; es prospectiva, es decir identifica escenarios futuros, donde a partir de comportamientos presentes, puede proyectarse el juego de fuerzas para proteger las del poder nacional.

Es además, capacidad para negociar sin desacomodar intereses con lujo de violencia; es reconocimiento de rivales y es utilización sopesada y efectiva de los medios de la acción estatal.

Es objetiva porque está al margen de parcialidades y porque se desprende del mundo de la realidad. Así, neutralidad y objetividad configuran los límites de la Seguridad Nacional en los marcos de complejas realidades espaciales y temporales. Este es su centro; su motivo de existencia y su seguridad misma frente a otros poderes y relaciones de poder.

## A) MORALIDAD Y NECESIDAD

La importancia de la ética en el campo de la Seguridad Nacional, radica en analizar el siguiente postulado: "Deber implica poder". Esto quiere decir que "A" debe hacer "X". Implica que A puede hacer X sin que exista otra alternativa "Y" que puede cumplir en vez de "X". En este sentido, actuar es la posibilidad de hacer algo. Por ejemplo, si deber implica poder es válido su contrario:- Si "A" no puede hacer "X", no es preciso que deba hacer "Y", es decir, que "A" deba hacer "X" porque simplemente no tiene otra opción<sup>115</sup>.

Desde otro punto de vista lógico en que deber implique poder, ha sido negado y con justa razón que si "A" debe hacer "X", lógicamente se infiere que "A" debe hacer "X" y se refiere además que "A" pudo hacer "X"<sup>116</sup>.

Éticamente se considera que estos postulados sean aplicables solamente a la necesidad conforme a su sentido estricto y también a la posibilidad o imposibilidad práctica. Debe añadirse que es inútil definir justa o injusta una u otra acción porque ambos casos no son acciones con alternativas posibles desde el punto de vista práctico.

Así, según el principio que "deber implica poder", los individuos no pueden hacer por razones morales algo que no entra en su poder o que significaría un sacrificio actuar de un modo que no desean. Por el contrario, las elecciones entre fines igualmente accesibles, aunque pueden ser objeto de valoración moral justo e injusto deben referirse solamente a lo que es realmente posible.

Se podría objetar que "juzgar la conducta" es una función de los juicios de razón tanto de como de aquellos de moralidad. Es cierto, pero hay una diferencia. "Si

<sup>115</sup> Oppenheim, Félix E. Il Ruolo della Moralità In Politica Estera; Edit. Franco Angeli, Milan, Italia, 1991.

<sup>116</sup> Oppenheim, Félix E. Op. Cit.

pusiera en guardia a una persona diciéndole que no sería racional para ella adoptar un determinado fin porque le sería imposible, por razones de orden práctico, conseguirlo, sería pertinente. Esperaría, en esta forma, disuadiría de intentar eso que no es factible. Pero una vez que ha realizado tal posibilidad, no tiene ningún sentido exhortarla a que se abstenga de perseguir tal fin bajo la base de las consideraciones de orden moral<sup>117</sup>. Si un fin es necesario sobre el perfil práctico, su racionalidad presenta razones suficientes para adoptarlo.

Así, por ejemplo, las relaciones políticas así como los juicios morales correspondientes, se ocupan sobre todo de las acciones y de las interacciones de los Estados existentes. Los Estados pueden estar constituidos por muchas naciones (como la ex- Unión Soviética) en otros casos algunas naciones aspiran a convertirse en Estados (como los polacos durante gran parte de su historia, y los palestinos en la actualidad). Pero no se trata de ocuparse de los kurdos o de los armenios o aún de los palestinos para dar vida a un Estado autónomo o de su derecho a la independencia. Lo que interesa son las políticas internas y externas de los Estados que existen hoy día. Por esta razón con el término "interés nacional" hacemos referencia no solo a los intereses de una Nación sino a los de un Estado.

Los Estados son, en sentido metafórico, actores, pero solo como grupo; los Estados pueden tener interés en el sentido literal del término. Los Estados pueden ser agentes o pueden cumplir objetivos, como los individuos pueden tener también intereses como en los casos de interés "egoísta" y "general", se conceptualiza "el interés nacional" con relación a los objetivos ligados al bienestar; más precisamente, el interés nacional comprende los siguientes objetivos en términos de bienestar que un Estado puede perseguir por medio de acciones de salvaguarda de la Seguridad Nacional: la integridad territorial (o soberanía

---

<sup>117</sup> Oppenheim, Félix E. Idem

política), seguridad económica y bienestar económico. Estos son naturalmente objetivos colectivos ligados al bienestar deseable a nivel doméstico, en este contexto, se podría decir por ejemplo, que cabe en el interés nacional el aumentar la recaudación fiscal para mejorar el sistema educativo público.

Es habitual, sin embargo, utilizar el término "Interés público" cuando se trata de cuestiones internas y limitar el término "interés nacional" con objetivos y decisiones políticas a nivel internacional; como consecuencia, el hecho de adoptar una elección positiva de política exterior tiene cabida en el interés nacional de un determinado Estado, significa que es racional para su gobierno adoptarla en la perspectiva de tales objetivos colectivos ligados al bienestar.

Sobre la base de la definición propuesta, podemos preguntar si durante la Guerra de Vietnam, los E.U. perseguían el propio interés nacional o bien su objetivo primario era combatir el comunismo? ¿Entra en el interés nacional de los E.U. ofrecer una ayuda económica a los países menos desarrollados? ¿Equivale esto a decir que es racional para los E.U. concretar tal decisión política en función de su propio bienestar económico?<sup>118</sup>. A este respecto, quisiera subrayar que en el juicio "cabe en el interés racional el adoptar esta elección de política exterior", no se indica si el gobierno obra efectivamente dentro del interés nacional.

Si el Interés nacional fuere lo que quienes toman las decisiones establecen, sería lógicamente imposible para los Estados proceder respecto a eso.

Ni siquiera el interés nacional puede concebirse como resultante del proceso político. Las decisiones de política asumidas por un Estado están a menudo influenciadas por grupos que retienen un cierto poder sobre el gobierno, o en los países democráticos, de la opinión pública dentro de su conjunto.

---

<sup>118</sup> Oppenheim, Félix E. Idem

Con frecuencia se sostiene que determinados actos políticos entran nuevamente dentro de los intereses nacionales cuando por el contrario no son racionales con respecto, por ejemplo, de la Seguridad Nacional. Así, durante la crisis de los misiles de Cuba, el Presidente estadounidense debió tomar una decisión entre un ataque con armas convencionales o nucleares en contra de la Isla. Al final optó por la solución más equilibrada, decidiéndose finalmente por el bloqueo naval, una elección razonable considerando las circunstancias.

No se puede negar que pueden existir diferencias de opinión sobre tales cuestiones. En todo caso la hipótesis de fondo es que es posible, al menos en principio, determinar el interés nacional haciendo referencia a criterios objetivos.

No se podrá negar tampoco, que esto hace surgir diversos problemas a los cuales no es fácil dar una respuesta. Dado que el interés nacional no es lo que establece el gobierno, ¿quién decide si una decisión política propuesta ó adoptada encaja "realmente" en el Interés nacional? ¿La reacción americana en las confrontaciones con Irak después de la Invasión a Kuwait fue determinada por el deseo de "hacer lo que era justo" o bien para asegurar los "aprovisionamientos de petróleo a precios tolerables"?. [¿ El interés nacional es compatible con la obligación a favor de una causa?].

"El concepto de Interés nacional no presupone, al menos implícitamente, la existencia de un filósofo-soberano de inspiración platónica que "vea" más allá de las sombras; por tal motivo esta distinción, de primera importancia para los moralistas, entre objetivos colectivos ligados al bienestar y fines no materiales como la promoción de una causa ideológica o religiosa que un Estado puede adoptar en su política extrema, nos permite formular las cuestiones de primer interés de la filosofía moral: ¿la consecución del interés nacional es legítimo para cada Estado?, ¿sólo para los Estados democráticos? ¿ó solo para uno en

particular? o bien asumir que los Estados tienen el deber moral de cumplir fines diversos, o tal vez francamente contrastantes con el propio interés nacional"<sup>119</sup>.

La definición que se presenta a continuación, asume esta diferencia, pero solo en parte: "el concepto de Interés nacional es, prácticamente por definición una idea basada sobre valores no distribuibles, indivisibles, distribuidos por una sociedad dentro de su conjunto: seguridad, prestigio, territorialidad".

Por las razones ya expuestas, hubiera sido más oportuno excluir "el prestigio" ya que no constituye un bien público *material*. Un país que se arriesga a entrar en guerra por razones de prestigio puede poner en peligro su Seguridad Nacional y por consiguiente, su Interés nacional.

En 1962, por ejemplo, Krushev ordenó la construcción de rampas de lanzamiento para misiles balísticos a Cuba, evidentemente para alterar el equilibrio estratégico con los E.U. El objetivo de J.F. Kennedy consistía en evitar un intercambio nuclear sin poner en juego su prestigio; así impone "una rígida cuarentena a todo tipo de material militar ofensivo, que fuera enviado a Cuba por mar" en virtud de los intereses nacionales respectivos, el arriesgarse a una guerra nuclear y tal vez, la reciprocidad y destrucción total. La crisis más seria en la historia del género humano, se transformó rápidamente en una cuestión de apariencias. El mundo se acercó a la destrucción total por un problema de prestigio.

De esta manera, la definición de interés nacional debería entonces incluir el bienestar económico no solo de individuos o grupos particulares en el interior del Estado, sino entendido como bien colectivo del Estado por sí mismo y como mantenimiento del nivel actual, no como tentativa de aumentarlo a expensas de otros Estados.

<sup>119</sup> Oppenheim, Félix E. *Idem*

La distinción pierde claridad también el caso del concepto de interés nacional al ser comparado con la ambigua noción de supervivencia.

" Supongamos que el interés nacional venga definido en términos de supervivencia nacional [...] Pareciera, más allá de toda posible discusión, que al estar en juego sea relevante también la supervivencia de valores y no solamente de seres humanos <sup>120</sup>. El "interés nacional "así definido, hace referencia a diversos bienes públicos.

En algunas ocasiones, la supervivencia del Estado se entiende como capacidad para conservar la independencia nacional. Tal objetivo puede tolerar que se sacrifiquen seres humanos (en una guerra defensiva), que se renuncie a una porción de territorio (como en el caso de la decisión francesa de reconocer la independencia de Argelia) o que se uniera a otros Estados para formar una confederación más amplia (como en el caso de la comunidad europea). La distinción entre interés nacional como bien público y valores que el procedimiento del interés nacional promueve en ocasiones es de suma importancia.

Como la definición que analizada ilustra que el término interés nacional tiene una connotación valorativa positiva, y que el concepto de interés nacional viene como consecuencia empleado a menudo en sentido normativo para referirse a cualesquiera decisiones de política que estén impulsadas por quien ha definido "que cosa debe ser considerada de interés nacional"; esto es determinado en parte por consideraciones de tipo normativo en el sentido de que dicho interés particular debe ser reconocido como legítimo, digno de ser defendido. De acuerdo a Félix Oppenheim, este tipo de lenguaje da la posibilidad de apoyar cualquier decisión política.

---

<sup>120</sup> Oppenheim, Félix E. *Idem*

La definición de Seguridad Nacional propuesta, neutral bajo el perfil valorativo, permite a su vez , - al menos en un principio - determinar el interés nacional de un modo objetivo.

El interés nacional puede ser considerado ya sea desde el punto de vista interno y externo. Desde el punto de vista interno, una política externa puede promover el interés nacional o los intereses de grupos particulares. Pero desde este punto no consigue que "la diversidad de los intereses perseguidos de tales grupos desmienta el mito de un interés nacional único"<sup>121</sup>. El hecho de que diversos grupos persigan el propio interés egoísta, diferente con respecto a los de los otros, no significa que el interés nacional sea un mito. Se trata de una realidad en el sentido de un bien colectivo, que como tal representa un posible objetivo de política nacional.

De tal modo, las elecciones de política son actuadas, en este sentido, por individuos que operan por cuenta del Estado, y en sentido metafórico, del Estado en primera persona. La política de un Estado a menudo intenta defender el interés nacional concebido, desde el punto de vista interno, como un objetivo ligado al bienestar colectivo del Estado, desde el punto de vista externo, como un fin que entra en el interés egoísta del Estado.

---

<sup>121</sup> Oppenheim, Félix E. Idem

## **B) LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL BIEN COMÚN**

El tema de Seguridad Nacional es actual en el mundo y en México. Desde que el sueco Rudolph Kjellen publicó su obra "*El Estado como organismo*", en 1916, el tema se ha ido extendiendo de Nación en Nación. El National Security Act de 1947 establece el Consejo Nacional de Seguridad y la Agencia Central de Inteligencia(CIA). Brasil, por su parte, crea sus propios sistemas de seguridad en 1964; mientras que Argentina, aunque en forma efímera, lo hace en 1966.

La concepción del Estado como un organismo viviente que nace, se desarrolla, crece y muere, que tiene peligros de los cuales defenderse y objetivos que alcanzar, su sentido de "su persona" que siente necesidad de expansión en busca de medios vitales para su supervivencia, mientras empuja a unos a ampliar sus fronteras hasta alcanzar las fuentes de esos recursos, obliga a otros a ponerse en guardia para asegurar, a su vez, su propia existencia como Nación<sup>122</sup>.

Este conflicto no se plantea en un campo puramente teórico. Se da en los hechos. La existencia de movimientos clandestinos, la ola cotidiana de asesinatos, secuestros o robos, los costosos rescates, señalan hoy un tipo nuevo de delitos. No es ya el vulgar delincuente que busca en su delito un medio para incrementar sus bienes, sino el que olvidando su interés personal encuentra en el delito la forma de allegar caudales para una hegemonía internacional o el fin inmediato de un cambio de gobierno.

Estos hechos y el progreso alcanzado por las armas nucleares han llevado a que el tema de Seguridad Nacional sea cada día no sólo más actual sino que a partir de la década del cincuenta vaya alcanzado nuevas características incluso a nivel internacional.

<sup>122</sup> Santos, José Manuel. "La Seguridad Nacional, condición del bien común". en Iglesia y Seguridad Nacional, Ediciones Sígueme, Salamanca, España. 1980

La seguridad suele presentarse generalmente como una necesidad biológica. El hombre como animal biológico tiene necesidad de alimento y espacio, pero en su búsqueda encuentra contenedores que aspiran a los mismos bienes y de aquí nace la lucha y la búsqueda de una seguridad. "Durante milenios la guerra constituyó la única forma de resolver los conflictos entre los grupos de los hombres; era una forma de política de los estados"<sup>123</sup>.

Un Estado no puede buscar la Seguridad Nacional sino en sus propios medios. Jamás encontrará la protección de otros, salvo que sea necesario para su propia seguridad y aun así lo hará en busca de su propio beneficio. Si no es, pues, el propio Estado el que cuida de su seguridad, está condenado a desaparecer.

Dentro de estas concepciones, el Estado aparece así como un verdadero organismo viviente. Tiene un núcleo vital que anima a todo el organismo, sus límites (las fronteras), más allá de los cuales empieza otro ser, sus venas (comunicaciones) y el proceso propio de todo ser viviente: nacer, desarrollarse y morir.

El Estado no podría desarrollar ese proceso que le es natural, si no cuenta con la Seguridad Nacional. El término se usa con frecuencia, no siempre en sentido unívoco. Algunas veces significa la actividad del Estado encaminada a lograr estabilidad interior y desarrollo; otra designa la situación lograda por un Estado y que garantiza su desarrollo y supervivencia; también, el afianzamiento de los objetivos nacionales a despecho de antagonismos existentes.

---

<sup>123</sup> Santos, José Manuel, Op. Cit.

El Coronel Cortés Rencoret la define como "la administración del poder nacional a fin de respaldar la obtención de nuestras aspiraciones institucionalizadas y mantener aquellas que conforman el patrimonio nacional"<sup>124</sup>.

Si de elementos tan variados se quisiera determinar lo esencial, habría que decir que la Seguridad Nacional es la situación alcanzada por una Nación que garantiza: a) su existencia, desarrollo y supervivencia, b) la autonomía (soberanía frente a otros Estados).

De pronto aparece como un supuesto subyacente a la Seguridad Nacional y es ésta la concepción de Estado -unidad biológica- como un ser en sí y para sí, no sólo no necesita de otro para existir, sino que encuentra en sí mismo la razón de su existencia<sup>125</sup>.

El fin esencial y último del Estado es la supervivencia nacional materializada por dos objetivos básicos: desarrollo y seguridad, hacia cuya consecución deben orientarse todos los esfuerzos nacionales.

El interés de mayor relevancia para un Estado es el de la supervivencia que naturalmente tiene carácter esencial. Consiste en hacer posible la continuidad de la vida en el tiempo y en el espacio dentro de condiciones adecuadas al grado de civilización alcanzada. Al tener la supervivencia, como se expresó, carácter esencial, es imperativo para el Estado proporcionarla y lo hace satisfaciendo dos objetivos: desarrollo y seguridad.

Al encontrar el Estado en sí mismo su razón de ser, se desprende lógicamente que los miembros que lo constituyen han de ordenarse hacia él, existen para él<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>125</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>126</sup> Santos, José Manuel. Ibid.

La Seguridad Nacional considerada como una situación ya lograda supone un sistema de Seguridad Nacional, o sea un conjunto de normas, medidas y principios que al ser fielmente observados logran crear, mantener y acrecentar la Seguridad Nacional.

Este sistema tiene como requisitos los siguientes:

1. Responsabilidad del gobierno en el sistema y aceptación del mismo por la Nación.
2. Adecuado a la mentalidad propia del país.
3. Obligatoriedad en su aplicación.
4. Evolutivo para que pueda adecuarse a la realidad cuando las circunstancias cambien.
5. Concretado en un documento que fija objetivos, responsabilidades, acción.

Este planteamiento requiere una reflexión filosófica.

Conviene reflexionar, en primer término, sobre lo que significa comunidad, ya que ella nos permite ver con claridad lo que es esencial a todo grupo humano sea éste familiar, laboral, social, nacional o internacional. ¿Qué es comunidad? ¿qué determina su existencia? ¿para qué existe? ¿cuáles son las condiciones para su ser, desarrollo y supervivencia? Estas son las principales cuestiones a las que habría que dar respuesta.

En castellano no solemos hacer una distinción muy clara entre comunidad (*gemeinschaft*) y sociedad (*gesellschaft*). Al hablar aquí de se utilizará en un sentido estricto.

Asimismo, se impone dejar establecida la distinción entre pueblo y masa. En ambos, el elemento que los compone, materialmente considerado, es el mismo: el hombre. Pero es tomado en forma diferente. El hombre integra el pueblo, en cuanto hombre, es decir en cuanto ser dotado de inteligencia y de voluntad, en cuanto capaz de conocer y de tomar decisiones. Integra, en cambio, la masa, no por lo que tiene de específico, sino por lo que tiene de común con los animales, es decir, el instinto y los sentimientos, el hombre allí ni conoce ni decide, es más bien objeto de un movimiento masivo. En la masa no actúa el hombre por lo que tiene de más noble y específico, sino por lo que lo hace semejante al animal, por sus instintos y sus sentimientos. En el pueblo es persona, en la masa, individuo<sup>127</sup>.

Al hablar aquí de comunidad, nos referimos a ella en su sentido más estricto. Como la misma palabra lo indica, requiere que haya algo que sea común a todos los miembros. Pueden ser bienes, una meta por alcanzar, una visión global de la vida, una forma de realizarlo, es precisamente esa condición de racional -la misma que le permite formar un pueblo- la que hace posible que cree una comunidad<sup>128</sup>.

Algo común a todos pero, además, habitualmente común. Cuando dos o tres personas se unen ocasionalmente en la calle para atender a un herido, hay una acción común y coordinada: uno atiende su salud, otro ayuda a levantarlo, un tercero llama al hospital, pero no constituye una comunidad. Falta la nota de continuidad. Terminada su acción se disuelven<sup>129</sup>.

Esa voluntad común habitualmente sostenida es el elemento constituyente interno de toda comunidad. Esa voluntad no puede ser eficaz si no existe un nexo externo vinculante: es la obligación moral y constante, lo específico de los actos humanos,

---

<sup>127</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>128</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>129</sup> Santos, José Manuel, Ibid.

que contraen sus miembros de concurrir con su acción a colaborar en una meta común.

Por otra parte, la diversidad de miembros, opiniones y criterios, hacen necesaria la unificación de voluntades y decisiones de donde nace la "autoridad" con capacidad de obligar a todos los componentes de la comunidad a concurrir con sus actos a la abstención de las metas fijadas.

Por comunidad, pues, se entiende la unión permanente de varias personas vinculadas entre sí por metas que les son comunes, por una cierta visión también participada por todos acerca de la forma de lograrlo. Se agrega a ello el vínculo externo que los obliga a ciertas acciones comunes: una autoridad que decide y la propiedad de ciertos bienes-espirituales o materiales -sin los cuales sería imposibles alcanzar la meta fijada-<sup>130</sup>.

Mientras más fuerte sea la participación de cada uno de los miembros de la comunidad en los elementos indicados, mayor será la cohesión interna de los mismos, su eficacia y su permanencia, es decir, será más comunidad. A la inversa, mientras esa participación sea más débil, más débil será la cohesión interna y más necesaria serán medidas externas para tutelar esa cohesión.

La comunidad es algo típicamente humano. Un enjambre de abejas o un hormiguero, pese a su organización, eficacia o acción, no constituye una comunidad.

El fin -la meta- está en sí, pero no para sí. "El proyectil lanzado hacia un blanco lleva una finalidad, una meta que alcanzar, pero ese objetivo le es impuesto desde

---

<sup>130</sup> Santos, José Manuel. *Idem*

fuera, le es impuesto por el que lanza el proyectil: lleva el fin en sí, pero no tiene conciencia de él, no se lo ha fijado él mismo"<sup>131</sup>.

"El enjambre de abejas realiza un bien común, pero no se lo ha fijado él conscientemente. Lo hace por una fuerza biológica inconsciente, por un instinto del que no puede escapar y al que no puede cambiar. En una palabra, no puede autodeterminarse, no puede fijar un fin para sí"<sup>132</sup>.

Dentro del orden creado visible, la persona humana es el único ser diferente. Comparar la comunidad a un unidad biológica puede resultar útil para interpretar el nacimiento, el desarrollo o el término de la comunidad, llámese familia, club o Estado, pero la comparación no puede extremarse demasiado ya que conduce a consecuencias inaceptables.

El hecho sólo de nacimiento y muerte, de poseer una zona límite, y un núcleo como fuerza del conjunto y vínculos que unen centro y periferia, está muy lejos de agotar la realidad total del ser viviente, aun en la expresión más mínima de la ameba. La fuerza de una comunidad nace de los miembros que la integran y carece de una vitalidad y fuerza propia que sea distinta de las partes integrantes. Carece de la vitalidad propia y específica de todo ser viviente que es su operatividad immanente, es decir, de ese actuar que nace en el mismo ser y que permanece en él perfeccionándolo. Carece de ese crecimiento propio que tiende a reproducir el propio ser.

Un Estado, como ser viviente, debería dar lugar a la creación de muchos otros Estados autónomos de él y éstos a su vez deberían generar nuevos Estados.

---

<sup>131</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>132</sup> Santos, José Manuel. Idem

Hay, además, una nota a la que ya hemos hecho referencia. "El enjambre de abejas realiza un bien común, pero no lo ha fijado él mismo. Nace simplemente de la fuerza propia de su instinto, fuerza de la que no puede escapar, a la que no puede cambiar. Es decir, no puede autodeterminarse"<sup>133</sup>.

Dentro del orden visible es la persona humana el único ser diferente. El nombre es el único ser que tiene consciencia de sí mismo, de su existencia y de su actividad.

"En un aparente juego de palabras, dice santo Tomás -siguiendo a Aristóteles- que: "el alma se conoce, cuando conoce que conoce". El pensamiento es más profundo de lo que pudiera pensarse. Es decir, la persona humana llega al conocimiento de sí misma no directamente- lo que sería propio del espíritu puro- sino al reflexionar, es decir, al volver sobre su propio acto de conocer algo y sabe que es ella. Sabe, tiene conciencia de que conoce algo diferente de ella quien lo conoce. De aquí deduce la existencia de ella misma como ser diferente"<sup>134</sup>.

Es esto lo que en sentido filosófico -no moral- se llama conciencia y es propio y específico de la persona humana. En virtud de esta propiedad, sólo ella es capaz de conocer su fin, sus limitaciones, de buscar los medios para lograrla y de autodeterminarse.

"La persona es, según santo Tomás: *id quod est perfectissimum in tota natura*, lo más perfecto que existe dentro de todo el orden de la naturaleza. Es una especie de microcosmos pues tiene en sí dos gigantes brazos: por uno de ellos está abierto al mundo (conocimiento), por el otro puede autodeterminarse a sí mismo (voluntad)"<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>134</sup> Santos, José Manuel. Idem

<sup>135</sup> Santos, José Manuel. Idem

Por su naturaleza racional, "en cuanto conoce la razón universal del bien y del ser, tiene un ordenamiento al principio universal del ser". El ser racional es, en alguna medida, todas las cosas. Por su capacidad de conocer tiende a incorporar a sí mismo, a aprehender, a interiorizar las cosas externas.

Por su voluntad, la persona humana no sólo puede incorporar a sí lo externo, sino que tiene una fuerza apetitiva que la lleva hacia las cosas. Frente a las más diversas opciones por las que se siente atraída puede, gracias a su voluntad, elegir una y tender hacia ella. Puede autodeterminarse.

La persona humana tiene así capacidad de conocer, capacidad de determinarse. Puede pues elegir una meta y encaminarse hacia ella. Hay más; puede conocer incluso los medios para lograrlo supliendo esa limitación con la colaboración de otros. Es lo que llamamos el carácter social del hombre.

Radica aquí la diferencia esencial entre el hombre y el reino animal. "La abeja y la hormiga pueden conocer lo que les conviene, pero tienden a ello -lo mismo que se apartan de lo que les es nocivo- por una necesidad biológica inconsciente. Ellos no deciden, el instinto decide por ellos"<sup>136</sup>. El hombre, en cambio, posee una cierta totalidad de sí mismo desde que puede conocer y decidir.

Nos preguntamos por qué existe la comunidad, la respuesta está en el hombre mismo, en cuanto ser racional. Es él quien crea la comunidad porque su inteligencia le da a conocer sus múltiples posibilidades de perfección, ve que no puede alcanzarlas solo, y decide unirse a otros para alcanzar juntos lo que en la soledad de cada uno no podrían lograr.

---

<sup>136</sup> Santos, José Manuel. Idem

Lo que determina a los hombres a construir una comunidad es el fin que ellos se proponen. El fin, por su misma naturaleza de causa, pueda como impreso en la comunidad misma, continúa en ella y por eso para a ser norma y consecuentemente, el criterio que permite evaluar toda actividad de la comunidad misma. Lo que se hace, se debe hacer en función de ese fin.

Es de extrema importancia determinar entonces cuál es el fin de toda comunidad. Se puede concebir al hombre como un ser puramente biológico, sin diferencia de la bestia y cuya necesidad de alimentación, vestuario y espacio lo coloca en permanente lucha contra otros seres que pueden ser contendientes de esos bienes. Se puede concebir a la persona humana como incapaz de defenderse sola y que busca por una fuerza biológica (Hobbes) o por un mutuo acuerdo (Rousseau) unirse a otros para constituir una tribu, un clan o una Nación.

La seguridad propia es entonces el fin que busca al constituirse en grupo y será ella la norma que ha de regular la comunidad, su criterio supremo y su medio de evaluación. Todo, absolutamente todo, quedará sometido a la seguridad.

Por respetable que pueda estimarse esta visión, lo que puede decirse de ella es que no es humana y que no corresponde al desarrollo histórico del hombre.

No es humana porque "asimila al hombre al bruto por desarrollado que sea e ignora que la persona humana por su facultad de conocer-inteligencia-facultad de elegir-voluntad-se distingue esencialmente del animal. El simple Instinto biológico no determina sus acciones y mientras más progresa, mientras más lejos está del hombre primitivo, menos sometido se encuentra a los instintos Inconscientes y más capaz, por su libre albedrío, de autodeterminarse"<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Santos, José Manuel. *Idem*

Es el problema del derecho. En una época primitiva el derecho se definía por la fuerza, *quia neminor leo*-porque soy un león-y entonces prevalecía el más fuerte. Mal podría, pues, designarse a la seguridad como el fin para el cual se forma una comunidad.

Hay en ello una sutil contradicción. Afirmar que la seguridad es propiamente el fin de la comunidad, equivalente a afirmar que la comunidad es perfecta y que lo único de que hay que preocuparse es de velar por su conservación y perpetuidad.

Esto contradice no sólo a toda experiencia humana, sino el anhelo de todo hombre de un progreso ulterior para el cual precisamente se constituye en comunidad con otros.

Habría entonces que buscar la finalidad de la comunidad en algo que abarque más globalmente la naturaleza propia de la persona humana. Si ésta, por su conocimiento y por su voluntad tiene una cierta Infinitud (si no actual al menos potencial) y si ella descubre casi infinitas posibilidades, al mismo tiempo que conoce sus limitaciones, es de aquí de donde nace la naturaleza social del hombre que lo llevaba a unirse a otros para lograr esa plenitud, tomar una tarea común, poseer bienes igualmente comunes y tener una orientación fundamentalmente común. Es lo que se puede designar como el bien común.

El fin, considerado como causa, no solamente nos determina en un momento dado a salir de nuestra inmovilidad, sino que es la fuerza que nos acompaña constantemente en nuestra acción personal. Más aún, se convierte, por ello mismo, en un elemento unitivo, cohesionador de todos los miembros de la comunidad al conducir hacia un objetivo muy preciso un plan hacia el que se encamina gradualmente y se va logrando también gradualmente.

Esa presencia constante y consciente del fin en cada uno de los miembros de la sociedad es lo que da a la comunidad la nota típicamente humana, en la que participa el hombre en cuanto hombre, en cuanto ser racional, capaz de conocer, elegir y determinarse.

De este esfuerzo común: unidad de meta, de medios, de acción, nace el bien común.

Parecería que algunos entienden por él la suma de los bienes de cada uno de los miembros de la comunidad. Entre otras, se puede pensar en la oposición entre bien común y bien particular, ya que el bien común impone limitaciones a un bien particular entendido ilimitadamente. Así entrarán siempre en conflicto el bien de unos miembros contra el bien de los otros.

Ante todo, conviene tener presente que persona y bien común son nociones correlativas y que por lo mismo se necesitan y complementan mutuamente.

"En el reino animal, el individuo no es persona, no tiene el valor de un todo y no puede ser sujeto ni de derechos, ni de deberes. Es parte de un todo, como en el hombre los miembros son parte de su cuerpo y pueden ser amputados cuando el bien de todo el hombre lo requiere".<sup>136</sup>

Dice Maritain:

"El fin de la sociedad no es el bien individual, ni la colección de los bienes individuales de cada una de las personas que la constituyen. Semejante fórmula destruiría la sociedad como tal en beneficio de las partes; vendría a derribar ya a una concepción francamente anárquica o bien a la vieja concepción anárquica-disimulada del materialismo individualista -según la cual los deberes de la ciudad

---

<sup>136</sup> Santos, José Manuel. Idem

se limitan a verla por el resto de la libertad de cada individuo, y cuya consecuencia es que los fuertes opriman libremente a los débiles-".

Y más adelante:

"El fin de la sociedad es el bien de la comunidad, el bien del cuerpo social. Pero si no se comprende bien que este bien del cuerpo social es el bien común de persona humana, esta fórmula llevaría, por un lado, a otros errores de tipo totalitario. El bien común de la ciudad no es no la simple colección de los bienes privados, ni el bien propio de un todo que (como la especie, por ejemplo, respecto a los individuos, o como la colmena para las abejas) sólo beneficia al todo sacrificándole las partes. Ese bien común es la conveniente vida humana de la multitud, de una multitud de personas; su comunicación en el bien vivir. Es pues, común al todo y a las partes sobre las cuales se difunde y que con él deben beneficiarse"<sup>139</sup>.

Por bien común se ha de entender más propiamente a aquello que se hace necesario para que cada uno de los miembros de la comunidad pueda desarrollar todas las posibilidades de que es capaz. Dice muy bien Maritain: "El bien común es común por beneficiarse de él las personas, cada una de las cuales es como un espejo del todo"<sup>140</sup>.

Entendido así, no habría una seria contradicción entre bien particular y bien común.

Es evidente que la superficie ocupada por las vías de comunicación, por escuelas y universidades, por hospitales, o lugares de descanso, se sustraen a la posesión de esas mismas áreas por particulares, pero lejos de disminuirlos los enriquecen, pues les proporcionan bienes mayores que responden a su mejor servicio.

<sup>139</sup> Maritain, Jean, La Persona y el Bien Común, Buenos Aires, 1968

<sup>140</sup> Maritain, Jean, Op. Cit.

Es importante notar que el bien común no es la resultante de la suma de los bienes particulares de cada individuo, sino el conjunto de condiciones creadas por el Estado y que hacen posible que la persona humana adquiera su plena perfección.

Por otra parte, dadas las condiciones del momento actual la comunicación cada vez más amplia y estrecha de los Estados, en una palabra, la internacionalización del mundo, el concepto del bien común se va ampliando cada vez más y ya no puede limitarse a un solo Estado.

Se comprende fácilmente la importancia de esta consideración: ella es la garantía para la paz internacional y para el buen entendimiento entre los pueblos. El precio justo que se pague a las materias primas o las consecuencias que puedan tener las experiencias atómicas en el atolón de Mururoa no interesan sólo al gobierno francés, sino a todos los países que sufren sus consecuencias.

Sin embargo, uno de los elementos que comparte el bien común es la tranquilidad interior del Estado. Sin ella el trabajo de los ciudadanos y el desarrollo mismo de la comunidad no sería posible.

La seguridad, en efecto, se requiere para que una comunidad pueda llevar no sólo una vida normal y tender efectivamente a su desarrollo, sino que ella es necesaria al bien común el cual sin su ayuda no sería posible. Es entonces una condición para el bien común.

Es extremadamente importante recalcarlo bien. De ello se desprende su necesidad. Pero se desprende, al mismo tiempo, que ella deja de ser un valor supremo hacia el cual han de ordenarse todos los actos de la comunidad, que no pueden ser sometidos o subordinados a ella.

Las condiciones para la existencia de una comunidad están marcados por su propia finalidad: promoción del bien común que permita la plena perfección de sus componentes.

Primero, participación real de los miembros de la comunidad en la definición de sus metas, en la determinación de los medios de carácter general para lograr los objetivos, es la forma de precisar la obligatoriedad que vincula a los miembros entre sí y en la forma de decisión para designar los responsables de la conducción de la comunidad (autoridad).

Es evidente que este grado de participación puede variar mucho según la idiosincrasia, grado de cultura, raza, costumbres, pero en todo caso, si la persona humana como ser racional y responsable no participa en las decisiones, el vínculo que une a la comunidad se debilita gravemente.

De aquí que mientras mayor sea el grado de participación, menor será la necesidad de usar medios que traten de vincular extremadamente las voluntades de los miembros clandestinos.

- La segunda condición es la promoción del desarrollo, o sea de una acción coordinada para ir ofreciendo a los miembros las condiciones más favorables de bienestar, higiene, salud, alimentación, comunicaciones, cultura y recreación.

El progreso real y económico de un país, la administración de una justicia igual para todos es igualmente garantía de una paz interna del mismo.

El ejercicio de la libertad es regulado por normas comunes a todos los miembros (leyes) que orientan la acción y la ordenan a una meta común.

Finalmente, la misma naturaleza de la comunidad, la preocupación de su objetivo requiere que todos los miembros de la comunidad se vean libres de los peligros que puedan amenazar tanto la vida de aquéllas, como el tranquilo ejercicio de las actividades de sus componentes. Se requiere pues un sistema que pueda prever o remediar riesgos, tanto naturales ( epidemias, terremotos, desastres, etc. ) como de grupos humanos internos o externos (guerra exterior y guerra interior).

Se comprende fácilmente que la Seguridad Nacional y lo que se refiere a los enemigos internos será tanto mayor cuanto mayor sea la satisfacción de todos, su unión nacida de la participación y el desarrollo.

### C) LOS INTERESES NACIONALES Y LOS PRINCIPIOS ÉTICOS.

Durante siglos, los teólogos han distinguido entre guerras justas y guerras injustas, los juristas han propuesto reglas para la conducta internacional y los moralistas hayan sopesado si el rumbo de un Estado en asuntos extranjeros era correcto o incorrecto. Pero el problema de la relación entre ética y política internacional sigue eternamente sin resolver. En años recientes, se ha discutido con renovada urgencia la ética del poder y los dilemas con que se enfrenta el hombre moral en un mundo inmoral.

"Sobre todo, en esta edad nuclear, estamos obligados a preguntarnos, como hizo Kennedy después de la crisis de los misiles de 1962: "¿Qué circunstancias o justificaciones, si las hay, dan a un gobierno el derecho moral a llevar a su pueblo, y quizás a todos los pueblos, a la oscuridad de la destrucción nuclear?". Los historiadores no pueden abrigar la esperanza de resolver cuestiones que han desconcertado a los filósofos a través de las edades. Sin embargo, algunas notas históricas sobre este tema irremediabilmente amorfo pueden tener su utilidad"<sup>141</sup>.

"William James decía que los temperamentos determinan las filosofías. La gente que reacciona a los asuntos de Seguridad Nacional se divide temperamentalmente en dos escuelas: los que primero preguntan de una política ¿es moralmente correcta?, y los que primero preguntan ¿dará resultado?; los que ven las políticas como buenas o malas, y los que las ven como juiciosas o alocadas"<sup>142</sup>.

No se puede presuponer un antagonismo supremo ente el moralista y el realista. Ningún realista puede escapar totalmente a percepciones del bien y del mal, y ninguna política puede divorciar totalmente las consideraciones éticas de las

<sup>141</sup> Schlesinger, Arthur, Los Ciclos de la Historia Americana"; Edit. REI, Argentina, 1990

<sup>142</sup> Schlesinger, Arthur, Op. Cit.

geopolíticas. Tampoco, en la impenetrabilidad de los motivos humanos, podemos saber fácilmente cuándo las razones morales son preocupaciones realistas disimuladas (lo que sucede muy a menudo) o cuándo las razones realistas son preocupaciones realistas disimuladas (lo que sucede muy a menudo) o cuándo las razones realistas son preocupaciones morales disfrazadas (con mayor frecuencia de lo que se piensa; Israel es un ejemplo obvio). Sin embargo, la elección de un disfraz revela algo sobre los temperamentos, y sobre las filosofías.

Empecemos con aquellos que sostienen que los valores morales deben dominar la política exterior. "Esta no fue la opinión de los Padres Fundadores, quienes veían los asuntos internacionales como una función del equilibrio del poder. Pero en el siglo posterior a 1815, cuando los americanos volvieron las espaldas a las luchas de poder en Europa, dejaron de pensar en el poder como la esencia de la política exterior se convirtió en una inclinación nacional, y el posterior retorno de la república al juego de poder mundial debilitó mucho ese hábito adquirido"<sup>143</sup>.

"La misión de Woodrow Wilson fue precisamente llevar el mundo más allá de la política de poder. En nuestros días, los moralistas de derecha y de izquierda, aunque riñan sobre cualquier otra cosa, concuerdan en pensar que los principios morales deben dominar la política de Seguridad Nacional. La cuestión clave, como Ronald Reagan decía en su primer debate de 1984 y como convendrían muchos de sus críticos radicales, es: ¿Es moralmente correcto? ¿Y sobre qué base, y sobre esta base solamente, tomamos una decisión en cada cuestión?"<sup>144</sup>.

Sin embargo, muchas decisiones de política de Seguridad Nacional son cuestiones de prudencia y ajuste, no de bueno o malo. "Hasta los moralizadores probablemente estarían de acuerdo con su penetrante crítico George Kennan en dudar de que "realmente le interesa a Dios si la zona de libre comercio o el

<sup>143</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

<sup>144</sup> Schlesinger, Arthur. *Ibid.*

Mercado Común prevalece en Europa, si los británicos pescan o no pescan en aguas territoriales islandesas o aun si los indios o los paquistaníes administran Cachemira. Podría interesarle, pero, con nuestra limitada visión, es difícil para nosotros saberlo<sup>145</sup>. La materia prima de los asuntos de Seguridad Nacional es, muchas veces, moralmente neutra o ambigua. En consecuencia, para la gran mayoría de las decisiones de Seguridad Nacional, los principios morales no pueden ser decisivos.

Pero podría decirse que éstas decisiones son decisiones técnicas. En los grandes problemas, sin duda los principios morales son dominantes. Pero, ¿cómo han de definirse el bien y el mal en los tratos entre Estados soberanos? Aquí el moralista de los asuntos exteriores puede recurrir al código moral más conocido para él, el código que gobierna los tratos entre individuos. Su opinión es que los Estados deben ser juzgados por los principios de la moralidad individual.

Así, el argumento para la aplicación de los simples principios éticos a cuestiones de política de Seguridad Nacional es que hay, o debe haber, una identidad entre la moralidad de los individuos y la moralidad de los Estados. Los problemas involucrados en esto no son fáciles. No se puede negar, que hay casos en los asuntos de Seguridad Nacional en los cuales el juicio moral no sólo es posible sino también necesario. También se puede sostener que éstos son casos extremos y no garantizan el uso rutinario de criterios morales personales para formular juicios de política de Seguridad Nacional.

"La regla de la moralidad, señalaba Alexander Hamilton en los primeros años de la república americana, ... no es precisamente la misma ente las naciones que entre los individuos. El deber de hacer del propio bienestar la guía de sus acciones es mucho más fuerte en las primeras que en los segundos. Los millones que ahora

---

<sup>145</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

existen, y la mayor parte de las generaciones futuras, son afectados por las actuales medidas de un gobierno; mientras que las consecuencias de la acción privada de un gobierno; mientras que las consecuencias de la acción privada de un individuo de ordinario terminan en él, o están circunscritas en un ámbito estrecho"<sup>146</sup>.

"Reinhold Niebuhr renovó el argumento contra la confusión de las categorías morales hace medio siglo, en "Moral Man and Immoral Society"<sup>147</sup>.

"La obligación del individuo, escribió Niebuhr, es obedecer la ley del sacrificio; <<desde el punto de vista del autor de una acción, el desinterés debe ser el criterio de la moralidad suprema>>"<sup>148</sup>.

Pero los Estados no pueden sacrificarse. Los gobiernos no son individuos. No son mandantes sino agentes. Son responsables de la felicidad y los intereses de otros. "Niebuhr citaba el argumento de Hugh Cecil de que el <<desinterés es inapropiado para la acción de un Estado. Nadie tiene el derecho a ser desinteresado con los intereses de otras personas>>"<sup>149</sup>.

En suma, el deber del individuo del autosacrificio y del deber de Estado de la autoconservación están en conflicto. Esto hace imposible medir la acción de los Estados por una moralidad puramente individualista. <<El sermón de la montaña - decía Winston Churchill- es la última palabra de la ética cristiana... Pero no es en esos términos como los ministros asumen sus responsabilidades de guiar los Estados>>.

<sup>146</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

<sup>147</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

<sup>148</sup> Schlesinger, Arthur. Ibid.

<sup>149</sup> Schlesinger, Arthur. Ibid.

Esto no equivale a afirmar el poder de la razón. Pero sí equivale a decir que la moralidad de los Estados es intrínsecamente diferente de la moralidad de los individuos. Max Weber señaló el contraste entre la <<ética de los fines últimos - esto es, en términos religiosos, el cristiano obra rectamente y deja los resultados al Señor>> y la <<ética de la responsabilidad>>, que toma en cuenta los resultados previsibles de la propia acción.

Los santos pueden ser puros, pero los estadistas deben ser responsables. Como fideicomisarios de otros, deben defender intereses y principios de acuerdo. En consecuencia, la política es un campo donde el juicio práctico y prudente debe tener prioridades sobre simples veredictos morales.

Ahora bien, puede argüirse contra esta concepción que la tensión entre la moralidad individual y la necesidad política ha sido, en un grado considerable, resuelta dentro de las sociedades nacionales. Esto ocurre cuando el sentido moral de una comunidad halla encarnación en un derecho positivo. Pero el cambio del argumento de la moralidad al derecho sólo fortalece la posición contra la fácil instrucción del juicio moral en los asuntos de Seguridad Nacional.

El código legal de una Nación puede establecer normas relativamente claras de lo bueno y lo malo en la conducta individual porque la ley establecida es el producto de un imperfecto pero auténtico consenso moral. La vida internacional no tiene tales ámbitos amplios o profundos de consenso moral. Se esperaba antaño que la tecnología moderna crearía un fondo común de imperativos morales que trascendiesen las preocupaciones de las naciones particulares, conceptos comunes de interés, justicia o acuerdo, ya porque la revolución en las comunicaciones aumentaría la mutua comprensión, o porque en las armas aumentaría el mutuo temor. Tales expectativas han sido defraudadas. Hasta que las naciones lleguen a tal moralidad común, no puede haber ninguna ley mundial para regular la conducta de los Estados como hay una ley dentro de las naciones

para regular la conducta de los Estados como hay una ley dentro de las naciones para regular la conducta de los individuos.

En el contexto internacional, ni las instituciones internacionales, la Liga de las Naciones o las Naciones Unidas, pueden crear por prestidigitación un consenso moral allí donde no existe. La ley mundial debe ser expresión de la comunidad mundial; no puede crearla.

Esto no significa ignorar que el crecimiento de un consenso Internacional ha empezado a desarrollar normas para la conducta entre las naciones, definidas, por ejemplo, en el derecho consuetudinario internacional, en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, en el Protocolo de Ginebra de 1925 y las Convenciones de Ginebra de 1949, en la Carta y los Pactos de las Naciones Unidas, en la Carta, el Juicio y los Principios del Tribunal de Nuremberg, etc. Tales normas proscriben las acciones que el mundo civilizado ha puesto fuera de los límites de la conducta permisible. Dentro de este ámbito restringido surge un código que hace posible hasta cierto punto el juicio moral en asuntos internacionales. Y dentro de su alcance, este código rudimentario merece y debe tener la más resuelta aplicación.

Pero estas reglas internacionales tratan de los límites más que de la sustancia de la política. Tratan de impedir anomalías y excesos en la conducta de los Estados, pero no ofrecen bases para el juicio moral en transacciones internacionales normales (incluyendo la guerra misma, mientras la guerra no constituya agresión y en tanto las reglas de la guerra sean fielmente observadas). Estos acuerdos internacionales pueden llevar con el tiempo a un consenso planetario. Pero, por el momento, las divisiones nacionales, ideológicas, éticas y religiosas siguen siendo tan enconadamente intratables como siempre.

El problema no consiste sólo en que los principios morales simplistas son de limitada utilidad para tomar decisiones en política de Seguridad Nacional, sino

también que una política de Seguridad Nacional moralista bien puede añadir problemas de su propia creación.

La moralización de la política de Seguridad Nacional crea problemas aún más graves. En verdad, razones morales cínicamente explotadas pueden hacer al mundo menos daño que razones morales fervientemente creídas. La compulsión a convertir los conflictos de intereses en conflictos entre el bien y el mal socava la política. Pues la política es sobre todo el ajuste de intereses en conflicto.

"La fiebre moralizante, como se ha observado, ataca en cualquier punto del espectro político. Desde cierto punto de vista, hay poca diferencia entre los moralistas de la derecha que veían a la Unión Soviética como el centro de todo mal y los moralistas de todo mal y los moralistas de la izquierda que atribuyen todos los pecados a Estados Unidos. Son víctimas por igual de la misma enfermedad. Unos y otros consideran la política como una rama de la teología"<sup>150</sup>.

"Terminan como reflejos exactos unos de otros. <<La indignación moral - observaba el historiador cristiano Sir Herbert Butterfield - corrompe al agente que la posee y no está dirigida a reformar al hombre que es objeto de ella >>"<sup>151</sup>.

"Butterfield añadía: <<La aprobación es lo que pretende ser un juicio moral, particularmente un juicio que equivale a la afirmación de que ellos son peores que yo, es... realmente la exigencia de una forma ilegítima de poder. La adhesión a él se basa en su eficacia como arma táctica, su capacidad de despertar un fervor irracional y una extraordinaria malevolencia contra algún enemigo>>. <<Los Ingleses son en verdad un pueblo grande y noble - decía Gladstone, estadista cristiano, donde los haya, pero no añade nada a su grandeza o su nobleza que ...

<sup>150</sup> Schlesinger, Arthur. *Ibid*

<sup>151</sup> Schlesinger, Arthur. *Ibid*.

proclamemos a los cuatro vientos nuestras virtudes en elaborados panegíricos y designen a quienes no son totalmente de nuestra opinión como un atajo de conspiradores extranjeros>>><sup>152</sup>.

\*En la conducción de la política de Seguridad Nacional, el absolutismo moral lleva a cruzadas y al exterminio de los infieles. El fracaso no es atribuido a obstáculos insuperables o a juicios equivocados, sino a traidores (o criminales de guerra) situados en elevados puestos.

En resumen, la base más segura para las decisiones en política de Seguridad Nacional reside, no en intentos de determinar el bien y el mal, sino de determinar los intereses nacionales.

Ninguna Nación que abandona su autoconservación como fuente principal de su política puede sobrevivir; ni, en verdad, puede confiarse en tratos internacionales con ninguna Nación que actúe contra su interés nacional. Sin la brújula magnética del interés nacional no habría ningún orden ni previsibilidad en asuntos de Seguridad Nacional.

Además toda Nación tiene un conjunto de intereses estratégicos claramente definidos. Sólo es necesario recordar la continuidad de la política exterior rusa, dirigida por los zares o por los comunistas. Cuando se pasa a la política de economía y la cultura, la identificación del interés nacional se hace más discutible. Pero aún aquí las naciones a menudo conservan, a través de los cambios de gobierno y de ideología, un impresionante grado de continuidad: pensemos en Francia de De Gaulle a Mitterrand.

---

<sup>152</sup> Schlesinger, Arthur. Ibid.

El interés nacional, obviamente, no es un producto de la imaginación. Pero, como ya señalan los críticos, tampoco es una fórmula que se aplique por sí sola. En la práctica, se discute interminablemente sobre lo que el interés nacional prescribe en situaciones particulares. Hans Morgenthau, el gran teórico del interés nacional, argüía que los líderes alemanes habían traicionado el interés nacional dos veces en una generación; pero no es esto lo que el Káiser y Hitler pensaban que hacían.

"En los Estados Unidos de los años sesenta, los realistas destacados - Morgenthau, Kennan, Niebuhr, Walter Lippmann - condenaron la participación americana en la guerra de Vietnam por no considerarla justificada por el interés nacional. Pero Lyndon Johnson decidió americanizar la guerra porque, explicó, << pensemos que nuestro interés nacional lo exigía >>. La historia es verdad, ha reivindicado a los realistas; pero ¿quién podía probar en ese momento dónde estaba verdaderamente el interés nacional? ¿Cuándo, en verdad, han creído los estadistas que actuaban contra el interés nacional de sus países?"<sup>153</sup>.

No solo las dependencias del gobierno sino también las corporaciones, los sindicatos, los grupos de presión internos y extranjeros presentan siempre sus preocupaciones como de interés nacional. La idea de interés nacional es peligrosamente elástica. Lejos de proporcionar respuestas claras a cada confusión, el interés nacional resulta ser subjetivo, ambiguo y sujeto a grandes abusos.

Los moralizadores tienen objeciones aún más profundas. Consideran al interés nacional como una idea malvada sobre la cual fundar la política nacional. Alimenta, dicen, los aspectos más mezquinos de la Nación. Se convierte en una licencia para el engrandecimiento internacional. La búsqueda de objetos exclusivamente nacionales lleva ineluctablemente a la agresión, el imperialismo y

---

<sup>153</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

la guerra. Se han cometido tantas locuras en nombre del interés nacional como de la rectitud nacional. En suma, el interés nacional es un mandato para la amoralidad internacional.

En la práctica, a menudo esto es así. Sin embargo, en principio el interés nacional prescribe su propia moralidad. Después de todo, el orden y la previsibilidad constituyen la condición previa para las normas morales. Más importante aún, el interés nacional, concebido de modo coherente, es un motivo autolimitador. Todo defensor riguroso de la idea debe aceptar que otras naciones tienen también sus intereses legítimos. El reconocimiento de pretensiones iguales pone límites a la agresión. A menos que se lo transforme mediante una inyección de rectitud moral, la idea del interés nacional no puede producir cruzadas ideológicas de objetivos limitados.

Este factor autolimitador no descansa solamente en el reconocimiento de los intereses de otras naciones. Es reforzado por tendencias autocorrectoras en el equilibrio de poder, tendencias que implican que los intereses nacionales, al menos cuando la disparidad de poder no es demasiado grande, se conviertan en egoísmo nacional sin freno. Pues el interés nacional está vinculado con la idea de un equilibrio internacional de poder.

La historia ha demostrado cuán a menudo la conducta arrogante de un Estado agresivo conduce a una neutralización por parte de otros Estados decididos a restaurar el equilibrio de poder. La economía nacional resulta contraria al interés nacional a largo plazo. Los Estados que actúan con prepotencia generalmente se ven obligados a revisar sus ideas a cerca de donde está verdaderamente su interés nacional. Esto les ha ocurrido en este siglo a Alemania, Estados Unidos y Japón.

Por esas razones, puede sugerirse que el interés nacional, concebido de modo realista, promoverá la política ilustrada, no la agresiva. Así, "un realista como Hamilton decía que su meta no era <<recomendar una política absolutamente egoísta o interesada en las naciones ; sino mostrar que una política regulada por su propio interés, en la medida que la justicia y la buena fe lo permitan, es y debe ser su política prevaleciente>>"<sup>154</sup>.

La idea de interés nacional no parece totalmente subjetiva ni totalmente amoral. El realismo bien puede ser inadecuado a una nueva época caracterizada por la democratización de la política exterior, por la guerra total, por armas absolutas, o cruzadas ideológicas, por la irrupción en el equilibrio internacional de nuevos Estados que no acepten las reglas del juego y por la aparición de fuerzas transnacionales, desde organismos internacionales hasta corporaciones multinacionales y bandas terroristas cuyo poder derivan de Estados nacionales.

De estos cambios, la democratización de la política está realizada decisivamente con la idea de interés nacional. El equilibrio clásico de poder era un mecanismo manejado por políticos profesionales. "En el siglo XIX la diplomacia era, según la frase de G.M. Young, <<lo que un funcionario decía a otro funcionario>>. <<Los Gobiernos fueron hechos para tratar con los gobiernos>>, observaba el joven

Henri Adams cuando prestó servicio como secretario en la legación de Londres durante la Guerra Civil; <<no con individuos o con las opiniones de sociedades extranjeras>>. Pero cuando Adams retornó a Washington una década más tarde encontró, no uno, sino tres Departamentos de Estado: el oficial normalmente presidido por el Secretario de Estado (quien en este caso <<parecía haber desaparecido>>); otro en la Colonia del Capitolio, en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, dirigida despóticamente por Charles Sumner; y un tercero

---

<sup>154</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

en Departamento de Guerra, con el mismo Presidente Grant como jefe. Dos décadas más tarde Adams lamentó la influencia adicional de los conciliábulos extranjeros, como las legaciones alemana y rusa y el Cian-na-Gael irlandés<sup>155</sup>.

En el siglo XX, el monopolio profesional fue destruido irrevocablemente. La era del gobierno como una entidad unificada, que calculaba racionalmente costes y beneficios, llegó a su fin (en la medida en que el modelo del <<actor - racional>> tuvo alguna realidad). Los que tomaban las decisiones en una democracia ahora tuvieron que tomar en cuenta a rivales burocráticos dentro de la rama ejecutiva; a los escépticos en la rama legislativa; a la prensa; a los grupos de presión, a idealistas y a la opinión nacional y la extranjera.

El aumento de la interdependencia económica entre las naciones y la difusión de la idea de que el gobierno era responsable de la economía multiplicó el número de grupos de presión que reclamaban el derecho de definir el interés. Proliferó una nueva literatura erudita que examinaba la "política burocrática" y las "restricciones internas" para tratar de la transformación de la política.

"La democratización de la política exterior sin duda complica el manejo de los asuntos exteriores. Los diplomáticos profesionales se hacen eco más intensamente que nunca de lamento de Tocqueville de que la política exterior exige exactamente esas cualidades que más escasean en una democracia. <<Una democracia sólo puede con una gran dificultad regular los detalles de un importante empresa, perseverar un designio fijo y preparar su ejecución pese a serios obstáculos. No puede combinar sus medidas en secreto o esperar sus consecuencias pacientemente>><sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

<sup>156</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

"Sin embargo la democratización fue, como bien lo comprendió Tocqueville, inevitablemente. Después de todo ¿Es realmente tal calamidad? ¿Es malo que aquellos a quienes se ordenará matar y morir tenga voz en la elaboración de políticas que deciden su futuro?"<sup>157</sup>.

Tampoco demuestra la historia que los profesionales siempre tiene razón y el pueblo siempre se equivoca. El requisito del consenso hasta puede facilitar a los gobiernos mantener políticas, exigir sacrificios, perseverar en un designio fijo y esperar las consecuencias con paciencia.

La democratización de la política tampoco significa el rechazo de la importancia que asigne el realista al Interés al poder. La democratización, expone la conducción de los asuntos nacionales a rachas de demagogia moralizante que convierte los expedientes en cruzadas. Con todo, el concepto de interés nacional puede proporcionar el pivote y el marco dentro del cual se realice el debate sobre la aplicación de lo real. Es el debate mismo el que la idea a su contenido y, una democracia, su legitimidad.

"Y el juego de las presiones democráticas sobre la política exterior a menudo refuerza el contenido moral latente en la idea de interés nacional. <<Haced que la gente se meta en la cabeza que una política es egoísta y no la apoyarán>>, ha escrito A.J.P. Taylor. <<... Una política exterior democrática tiene que ser idealista; o al menos tiene que ser justificada en términos grandes principios generales>>"<sup>158</sup>.

"Así, un realista como Theodore Roosevelt pudo decir: <<no es sabio ni correcto que en una Nación descuide sus propias necesidades, y es absurdo - puede ser malvado- que una Nación sólo considere su propio interés, y absurdo creer que

<sup>157</sup> Schlesinger, Arthur. Ibid.

<sup>158</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

ése es el único motivo que impulsa a cualquier otra Nación. Debe ser nuestro constante objetivo elevar el nivel ético de la acción nacional, así como tratamos de elevar el nivel ético de la Nación individual>><sup>159</sup>.

Todas las acciones humanas están sujetas a juicio moral. Y bien puede ser que la conclusión de las naciones a justificar sus acciones por principios morales abstractos sea un tributo voluntario a la visión de una opinión pública mundial, un consenso potencial, que - debemos de esperar todos - algún día se cristalice en ellas en instituciones. "Esto es lo que tenía presente Jefferson cuando la Declaración de Independencia prescribía <<un decoroso respeto a la opinión de la humanidad>>"<sup>160</sup>.

Pese a los peligros de absolutismo, la crítica moral de la política nacional tiene su valor. Los estadistas sabios comprenden la importancia de preservar la distinción entre lo que la moralidad prescribe y lo que las circunstancias imponen, de este modo conservar la integridad de ideales en un mundo de desagradable necesidad.

"En 1962, una delegación del Consejo Mundial de Iglesias presentó al Presidente Kennedy una resolución pidiendo el cese de las pruebas nucleares. Kennedy respondió analizando al problema con que se enfrentaba en ese momento en que la Unión Soviética había reiniciado las pruebas: presionado por su análisis un miembro de la Delegación <<Señor presidente si usted reanuda las pruebas, ¿Cómo podemos ayudarles?>> Kennedy respondió: <<quizá no deban hacerlo>> <<era una reacción muy diferente - ha comentado el teólogo John C. Bennet - de la reacción como de buscar más apoyo eclesialístico cuanto más y seguro se siente una de la propia decisión. Kennedy: no quería que la Iglesia fuese un mero eco

<sup>159</sup> Schlesinger, Arthur. *Ibid.*

<sup>160</sup> Schlesinger, Arthur. *Ibid.*

moral del Estado aunque como representante del Estado, debe de haberse sentido encerrado en una línea de acción que le producía la inquietud moral»<sup>161</sup>.

Es precisamente a través de la idea de interés nacional como los principios morales entran más efectivamente en la formación de la política. La función de la moralidad no es proporcionar directivas para la política; sino suministrar perspectivas que clarifiquen y civilicen las concepciones del interés nacional. La moralidad reside primordialmente en el contenido que una Nación pone en su idea del interés nacional.

El contenido moral del interés nacional está determinado por tres cosas: por las tradiciones nacionales, por la dirección política y por la opinión pública. El significado de los valores morales en política exterior no está en lo que una Nación dice, sino en lo que una Nación hace. La moralidad es básicamente una cuestión de mantener la fe en los mejores ideales de la Nación. Si una línea de acción en los asuntos exteriores involucran una conducta incompatible con las normas de la comunidad nacional o bien la Nación señalada después de un tiempo a seguir, esa política debe o bien debe renunciar a sus normas. Una democracia se hallará en difícil situación si se trata llevar dos conjuntos de libros, cuando usa una escala de valores para su política interna y otra en los asuntos exteriores, la resultante esquizofrenia moral convulsionará al país. Esto le ocurrió a Francia durante la Guerra de Argelia y le ocurrió a Estados Unidos durante la Guerra de Vietnam.

En síntesis la moralidad en cuestiones de Seguridad Nacional no consiste en predicar nuestros valores a otros sino en vivir nosotros a su altura. La fuerza moral de toda política deriva de la vitalidad moral de la comunidad nacional y la prueba de esta validez está en el carácter de las políticas internas.

---

<sup>161</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

"Los líderes americanos que tuvieron mayor influencia en el mundo en el siglo XX -Wilson, Franklin, Roosevelt y Kennedy- ejercieron esa influencia porque, en opinión del mundo, su historia interna les había ganado el derecho de hablar de justicia y de libertad en el exterior. Sus declaraciones ante la humanidad, las abstracciones a las que vinculaban a la política americana, expresaban realidades visibles de sus realizaciones internas. La Nueva Libertad de Wilson dio validez a sus Catorce Puntos como el New Deal de F.D Roosevelt dio validez a sus Cuatro Libertades. Así, los mismos ideales, cuando eran verificados por realizaciones, se convirtieron en instrumentos del poder nacional y, por ende, en un componente esencial del interés nacional"<sup>162</sup>.

El lenguaje moral, sin embargo, es algo que el estadista prudente usa con cautela. Y con el estadista que habla en términos morales debe asegurarse de que las realizaciones nacionales no refutan sus palabras. La política que invoca en el exterior principios que el gobierno ignora en sus tratos con su propio pueblo es la diplomacia de Pecksniff. La política exterior tiene su significado moral como proyección de lo que una Nación hace en su interior.

Hay ciertas cuestiones internacionales que tienen un carácter moral tan clara que el juicio moral debe guiar el juicio político: la esclavitud, el genocidio, la tortura, las atrocidades, la justicia racial, los derechos humanos. Algunas de estas cuestiones ya están definidas en documentos internacionales. Otras se definen cuando las consecuencias de una sesión trasciende los intereses de las naciones individuales y amenaza al futuro mismo de la humanidad.

En temas menores, dos normas sirven para mediar la tensión entre el juicio moral y el juicio político. La primera norma es la prudencia, la cualidad que implica la

---

<sup>162</sup> Schlesinger, Arthur. Idem

ética de la responsabilidad de Weber. ¿Cuando una Nación está justificada para usar la fuerza más allá de sus fronteras o en proporcionar apoyo armado u oposición armada a revoluciones en otros países?. Está claro que no es posible responder a tales preguntas con un principio moral *a priori*, sino sólo mediante evaluaciones caso por caso de las consecuencias de líneas alternativas de acción.

Burke señaló hace tiempo la diferencia entre el estadista y el moralista: << el último sólo tiene una visión general de la sociedad; el primero el estadista tiene que combinar una serie de circunstancias con esas ideas generales, y tomar esto en consideración. Las circunstancias son infinitas, se combina infinitamente, son variables y transitorias... un estadista, sin perder nunca de vista los principios debe llevarse por las circunstancias>>.

La prudencia implica el viejo principio teológico de la proporcionalidad, que principia de que los medios deben tener una relación con los fines. "La intervención americana en Vietnam perdió su última pretensión a la legitimidad cuando los medios empleados y la destrucción provocada aumentó fuera de toda la relación nacional con los intereses amenazados y los objetivos buscados. De hecho, la política intervencionista carecía de legitimidad desde el comienzo.

Ningún gobierno preguntó que peligro para la Seguridad Nacional y que problema de interés nacional, podía justificar la intervención de tropas americanas en la que llegó a ser la guerra más larga de la historia americana, en el engaño sistemático por líderes americanos del pueblo americano y de sí mismos la muerte de miles de americanos y de centenares de miles de vietnamitas, laosianos y camboyanos"<sup>163</sup>. La prudencia desapareció en Vietnam ante erróneas concepciones estratégicas e ilusiones de obligación moral.

---

<sup>163</sup> Schlesinger, Arthur. *Idem*

La segunda norma que media entre el juicio moral y el político es el derecho. Si bien el derecho es desigual y limitado, no es despreciable, y la constante extensión de su alcance es una condición necesaria para la paz duradera.

Indudablemente, hay ocasiones en que las naciones, cuando su seguridad se halla mortalmente en peligro, están justificadas en actuar más allá de la ley: *salus populi suprema lex*. Pero tales ocasiones son raras.

Los valores morales tienen un papel fundamental en la conducción de los asuntos de Seguridad Nacional. Pero, salvo en casos extremos, ese papel no consiste seguramente en proporcionar principios abstractos y universales para las decisiones de Seguridad Nacional, sino más bien en aclarar y controlar las concepciones del interés nacional. La rectitud de los que aplican libremente sus criterios morales personales a las complejidades de la política degeneran muy fácilmente en absolutismo y fanatismo.

El supuesto de que otros individuos tienen legítimas tradiciones, intereses, valores y derechos propios es el comienzo de una verdadera moralidad de los Estados. La búsqueda de valores comunes a todos los Estados y la encarnación de esos valores en pactos internacionales e instrucciones es la manera de establecer una base moral para la política internacional.

Esto no ocurrirá durante muchísimo tiempo. Los problemas que desgarran a nuestro mundo son demasiado profundos para que tengan una solución rápida. Pero el interés nacional, informado por la prudencia, el derecho, el respeto escrupuloso de los intereses iguales de otros individuos y naciones y sobre todo la rigurosa fidelidad al propio sentido nacional del honor y la decencia parecen tener más probabilidades de engendrar moderación, justicia y paz, que la proclamación de principios morales absolutos.

## CONCLUSIONES

### Reflexiones Sobre la Seguridad Nacional en México

Acontecimientos muy recientes tales como la firma del Tratado de Libre Comercio norteamericano, la insurgencia indígena en los Altos de Chiapas y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia; Luis Donald Colosio, probablemente intensifiquen la presencia del discurso de la Seguridad Nacional en el Estado mexicano: Este hecho enfatizará los esfuerzos estatales por consolidar un sistema de Seguridad Nacional y ciertamente sus atribuciones y la influencia de las Instituciones que lo constituyen.

Esta ampliación de tareas y atribuciones de los aparatos estatales plantea problemas teóricos y políticos que no se pueden afrontar anteponiendo una noción de Seguridad Nacional a una seguridad estatal, como algunos comentaristas han sugerido<sup>164</sup>. Más bien añade una cuestión más al debate de la transición democrática. Este asunto es, por así decirlo, clásico en los países democráticos<sup>165</sup>.

Dado que la Seguridad Nacional es una atribución legal de las instituciones estatales especializadas, tales como las fuerzas armadas, los aparatos policíacos y las agencias de inteligencia política, el problema de las democracias es no tanto ampliar esta atribuciones, sino acotar sus tareas al marco legal y la legitimidad de la acción estatal<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael, *Op. Cit*

<sup>165</sup> Raskin, Marcus, G., *The politics of national security*, Transaction Books, New Jersey, 1079

<sup>166</sup> Vallarta Ceceña, Alvaro, Gral. "Seguridad Nacional ¿Porqué la confusión?", en *El Universal*, 10 de octubre de 1995

A este aspecto central en el desarrollo político democrático mexicano, en el cual el desarrollo de los aparatos de seguridad se ha dado más rápido que el de los mecanismos judiciales y legislativos de control, regulación y vigilancia, se añade una serie de dificultades analíticas que no han sido resueltas con la enunciación de diferencias entre Seguridad Nacional y seguridad estatal y gubernamental.

La noción de Seguridad Nacional es en mucho una noción. 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<sup>167</sup>.

Sin embargo, estos ámbitos no pueden abarcar todos los aspectos de la vida política e institucional. Es decir, los aparatos de Seguridad Nacional son agencias especializadas que responden a una jerarquía de problemas.

Podríamos decir que mientras a mayor Seguridad Nacional, menor es la necesidad de la intervención de los aparatos 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 soberanía, desarrollo, bienestar y democracia, justificamos la necesidad de disponer de instrumentos 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, por ejemplo, entre un nacionalismo autárquico y una visión activa en los acontecimientos mundiales, debates que surgen siempre en el desarrollo político de una sociedad nacional.

---

<sup>167</sup> Vallarta Ceceña, Alvaro, Gral. Op. Cit.

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.

El ámbito de operación de los aparatos de Seguridad Nacional dependerá en gran medida de la forma en que la sociedad logre acotar y darle forma constitucional a sus disputas<sup>168</sup>. Más que una definición amplia de la Seguridad Nacional, esta sociedad delimita los alcances de su significado y sus atribuciones. Por supuesto, en una dictadura esta tarea la hará el Estado.

En una democracia política, el problema de la Seguridad Nacional no será sólo ampliar el significado de sus funciones, sino reglamentar los límites y responsabilidades del Estado, y en particular, sus funciones con respecto a ella. Esta reglamentación se logra en una democracia por medio de una constante y sistemática vigilancia y regulación pública, legislativa y judicial<sup>169</sup>.

En todos estos casos, la tarea del Estado es que los aparatos de seguridad funcionen con la mayor eficacia y coordinación posible. Pero esta acotación no se logra ampliando el ámbito estatal de la seguridad nacional indiscriminadamente. Más aún, la tarea de una sociedad democrática y de un Estado democrático es evitar que los problemas de la sociedad nacional e internacional se conviertan en problemas de la seguridad nacional e internacional se conviertan en problemas de la Seguridad Nacional.

---

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid

Evitar que la crisis del desarrollo económico y político se transforme en un problema de Seguridad Nacional indica madurez institucional y social, y la generación de capacidades de solución económica y política a problemas económicos y políticos.

Cabe anotar que los problemas de Seguridad Nacional existirán más allá de la voluntad y capacidad nacionales para afrontar su vida interna y sus relaciones internacionales por las vías específicas.

Existen amenazas, algunas veces visibles y tangibles, y potenciales, provenientes de otros Estados, o de organizaciones internacionales, como por ejemplo, las mafias del narcotráfico y el terrorismo internacional.

Así, podemos empezar a establecer algunas precisiones útiles. En primer término acerca de la legitimidad de los problemas sociales que caen en el ámbito de las funciones de la Seguridad Nacional; en segundo, haciendo lugar a una clara distinción entre amenazas externas provenientes de conductas agresivas de otros Estados o actores transnacionales y las pugnas y tensiones legítimas en una Nación.

Pero se impone otra distinción, que afecta los códigos de las funciones de los aparatos de Seguridad Nacional. Estos, claramente insertos en las estructuras estatales y en sus procesos de decisión, deben tener bien definidos sus ámbitos en una jerarquía de asuntos donde se dan tareas especializadas.

Dado que los aparatos de Seguridad Nacional inevitablemente son un aspecto del Estado Nacional donde se agrupan los aparatos de coerción y defensa, e incluyen también políticas y sistemas de inteligencia políticos y como eje operacional, cualquiera de sus tareas concernientes a la vida política, social y económica debe ser estrechamente regulada y limitada a fines precisos.

En nuestro país se está dando una intensa discusión en la que por variados intereses y motivos se busca incluir en los ámbitos de la Seguridad Nacional diversos problemas, que van desde el desarrollo económico, la migración, la política tecnológica, la protección ambiental, la democratización política, hasta temas más convencionales como la lucha contra las mafias de narcotraficantes.

Muchas veces la intención de las propuestas para un concepto ampliado de Seguridad Nacional responden a la intención de promover más intensamente el desarrollo y la justicia social. Pero al no haber una conceptualización clara en torno a la necesidad de reducir los problemas que puedan convertirse en crisis de Seguridad Nacional, y al presentarse la necesidad de definir la Seguridad Nacional como problemas operativos, se corre el riesgo de confundir los términos.

Por otro lado el país enfrenta problemas reales, actuales y potenciales de Seguridad Nacional, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como en el de la viabilidad del desarrollo político y económico.

Los procesos de la globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) como procesos novísimos y arrolladores a los cuales México debe insertarse a toda prisa (con apertura comercial a ultranza, liberalización de la Inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como inversionista, regulador, planificador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social), so pena de quedar al margen del progreso y del pasaje al primer mundo.

Contrario sensu, países desarrollados como Estados Unidos, al tiempo que pregonan e imponen e imponen a numerosos países en desarrollo el libre comercio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrativo, conservando amplios

márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo industrial y agrícola así como en el bienestar social.

De hecho, las evidencias empíricas universales indican que sólo los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas endógenas con horizontes de planeación de largo plazo, y no basados en dogmas neoliberales, como Corea del Sur, Taiwan, etc, logran una mejor inserción en los procesos de integración y consiguen elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar.

Además, la globalización económica no es un fenómeno novedoso ni se desarrolla en la última década a un ritmo superior al observado en las décadas previas, de modo que la emergencia reciente del proceso integrado obligue precisamente ahora, como imperativo de corto plazo, de su mayor y más rápida inserción en los procesos de globalización.

La formación de bloques económicos, que el neoliberalismo económico presenta como un proceso arrollador del que México "no debe quedar fuera", debiendo insertarse al bloque de Norteamérica, debe ser elucidado en sus verdaderas dimensiones y realidades.

Hemos visto que el concepto de Seguridad Nacional mexicano hoy se encuentra saturado de factores como producto de sus problemas internos y del efecto de las mutaciones que experimenta nuestra época. Arrastramos viejas dificultades sin resolver, al tiempo que nos topamos con obstáculos nuevos y de conducta incierta. La integración es inevitable, pero los términos de la negociación pueden ser otros.

La profundidad y trascendencia de los efectos del TLC que hemos visto, lo convierten en un asunto de primera importancia para la Seguridad Nacional y debemos enfrentar su instrumentación paulatina con responsabilidad, realismo y

conciencia, lejos de la pasividad y el fatalismo, pero sobre todo, con nuestras propias condiciones derivadas de un debate al interior de toda la sociedad.

Al igual que la Seguridad Nacional, el nacionalismo en México no es un concepto vacío; ha sido modelado con insistencias a lo largo de nuestra historia, en el origen mismo de nuestras fronteras geográfico-políticas actuales y por la repetición de sus valores, desde la Constitución, el discurso político, la educación oficial y la realidad cotidiana de una sociedad que si se integró, se reconoce y se reclama como Nación.

Como Nación tenemos exigencias económicas, políticas, sociales y culturales que deben ser reconocidas y contempladas en los esquemas de Seguridad Nacional, para que sirvan éstos al verdadero interés nacional.

La Constitución de 1917, el documento definitorio de la Revolución, trajo consigo el surgimiento de un naciente concepto de Seguridad Nacional, si bien el mismo no fue en realidad percibido como tal; de hecho, un concepto explícito nunca cristalizó. El objetivo primordial en México durante los menguantes años de la Revolución fue la paz social.

Para los dirigentes nacionales en lucha por el poder, la Seguridad Nacional equivalió a la paz pública, tal percepción algo vaga, de forma obvia no contenía un componente militar. Quizás como una catarsis por los años de destrucción y guerra civil los gobernantes mexicanos escogieron dar más énfasis al desarrollo. El artículo cinco de la nueva Constitución le confirió al Estado de responsabilidad de supervisar el desarrollo de la Nación. Ahora, los nuevos líderes eran responsables de promover el crecimiento económico y una distribución equitativa de los beneficios de forma que el desarrollo en su conjunto contribuyera a fortalecer la situación democrática y la soberanía de la Nación.

La Soberanía del Estado puede ser afectada por antagonismos de diversos órdenes, que se oponen, tanto en el tiempo como en el espacio, a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

El estudio del problema de la Seguridad Nacional requiere, en consecuencia, un examen minucioso de todos los tipos de antagonismos que pueden amenazar no sólo al territorio nacional, sino también al Estado para privarle del libre ejercicio de los derechos inherentes a su soberanía.

Es claro que los antagonismos a considerar, teniendo en vista la Seguridad Nacional -en los dos aspectos sensibles o vulnerables del Estado: integridad territorial y preservación del libre funcionamiento del organismo estatal, guardando el derecho de autodeterminación de la colectividad nacional, tanto puede partir del interior como del exterior del País- y la naturaleza de esos antagonismos, que puede ser de orden militar, político o psico-social.

El sistema de seguridad de un Estado estará, pues, establecido, de modo satisfactorio cuando éste pueda responder -sin ninguna vulnerabilidad actual- a las amenazas de todos los antagonismos existentes, y esté además, en condiciones de adaptarse- en condiciones y plazos adecuados- a aquellos que puedan ser previstos.

En este sentido, es preciso no confundir el sistema de seguridad con el sistema de defensa.

Seguridad implica el desenvolvimiento coherente y progresivo de las actividades normales del Estado, según el rumbo y el ritmo dictados por los Objetivos Nacionales, mediante el desenvolvimiento racional del Poder Nacional, que debe ser mantenido constantemente en condiciones de alejar o neutralizar los antagonismos existentes.

Seguridad es un estado, mientras que Defensa es un acto o un conjunto de actos directamente ligados a un determinado tipo de amenaza caracterizada y medida.

La Defensa, en cambio, se organiza con el fin especial de repeler un ataque previsto, mientras que la Seguridad, en el sentido que la enfocamos, es establecida como cobertura integral contra cualquier tipo de amenaza que ella misma -la seguridad- torna inoperante o menos probable. Ella se organiza con el fin de mantener libres los movimientos del Estado, o en vista de la actitud perniciosa de agentes internos o externos hostiles a los intereses nacionales.

Esta diferencia existe, por otra parte, en las propias definiciones de los términos; "Defensa es la acción de defender" y "Seguridad", es la sensación de tranquilidad resultante de la convicción de que no hay peligro a temer".

En un mundo cada vez más estrechamente entrelazado, desapareció totalmente la seguridad proporcionada por la distancia. Por otra parte, dejó de tener sentido la neutralidad, que permitía a un Estado alejarse completamente de la guerra trabada entre otros dos Estados, porque los campos de Interés se recubren hoy en forma tal que abarcan a todos los Estados, tomado insustentable, por tanto, la posición de aislamiento.

La guerra asumió - conforme hemos indicado anteriormente- un carácter global. Y al mismo tiempo que esto acontece, los Estados se aglutinan en bloques, combinan y suman sus potenciales militares y económicos, armonizan sus intereses, intercambian facilidades y concesiones, y llegan inclusive, a hacer ciertos renunciamentos a su soberanía, con el objeto de tornar más sólido el sistema de seguridad común que les protege.

La base fundamental de ese sistema está, sin duda, en la cohesión y en la invulnerabilidad del frente interno de cada uno de los Estados; lo que reclama ante todo, la paz social de sus pueblos y la lealtad patriótica de sus ciudadanos.

A su vez el sistema de seguridad que permita la defensa atinada de la Nación, deberá basarse en la cohesión nacional, en ese sustrato o conciencia accional, que torna al país invulnerable a las amenazas internas y externas, ya sea que éstas incidan sobre el territorio o sobre la comunidad nacional, incluido el Gobierno, que es el órgano rector de esa comunidad.

De estas dos amenazas, la más peligrosa, en el mundo actual, es la que incide sobre la comunidad nacional, por las siguientes razones:

La guerra clásica, de naturaleza predominantemente militar, que consiste en la acción directa contra el territorio nacional - mediante la invasión de fronteras y la penetración ostensiva en el territorio del país, con el fin de conquistarlo, por la ocupación de áreas geográficas y de los puntos vitales juzgados de mayor importancia- puede ser detenida, ya sea mediante la acción inmediata de los organismos internacionales de seguridad colectiva ONU y OEA, o con la acción represiva de las Fuerzas Armadas que cada Nación crea para su defensa.

Por otra parte, el consenso Internacional se ha manifestado cada vez más hostil a tales actos ostensivos y específicos de agresión. Ellos provocan en la conciencia predominantemente pacifista de los pueblos, un sentimiento de repudio y de condena que resulta casi siempre en sanciones colectivas contra los Estados agresores, cuyos objetivos políticos difícilmente son alcanzados por este proceso.

En el mundo actual- sobre todo después de 1945, la destrucción del poder y de la maquinaria del Estado, con el fin de aniquilar su capacidad de resistencia,

obedecen a procesos más sutiles con los que el agresor procura alcanzar los mismos objetivos, escapando a la vigilancia y a las sanciones internacionales.

El campo económico, particularmente con sus reflejos sobre el patrón de vida de la población, puede presentar vulnerabilidades peligrosas al impacto de los antagonismos que sobre él actúan, con el objeto de comprometer la libertad de acción, y en consecuencia la independencia del Estado.

La Seguridad Nacional tendrá, pues, que ser establecida mediante el análisis cuidadoso de todos esos antagonismos, para la corrección oportuna de las vulnerabilidades peligrosas de cada uno de esos elementos que componen al Estado, teniendo presente que:

La comunidad nacional constituye el elemento de vida del Estado, cuyos destinos y cuyos objetivos deben ser trazados y asegurados por él, a despecho de los antagonismos internos y externos, mediante el aprovechamiento adecuado e integral de los recursos y de la expresión geopolítica del territorio nacional.

La condición fundamental de afirmación y de vitalidad de una comunidad nacional es la existencia de una conciencia nacional a prueba de impactos emocionales, con raíces en la propia formación histórica del pueblo y en la comprensión total de sus intereses y de sus derechos. Esa conciencia nace, crece y se vigoriza en el período de formación de los pueblos, a través de su madurez política, en torno a objetivos y aspiraciones comunes.

La cohesión de la sociedad es tanto más estable cuanto mayor y más generalizada fuere la comprensión de los intereses y de los objetivos del Estado, en torno de los cuales ella se establece y se consolida, constituyendo una especie de sistema espiritual de seguridad contra la acción disociadora de los antagonismos que actúan para debilitarla.

De aquí nacen las condiciones en que ese sistema de Seguridad Nacional podrá desarrollarse legítimamente.

La primera, es que las medidas tomadas contribuyen al bien de la comunidad y de sus miembros, sin entorpecer su labor legítima. Un ambiente de sospecha, de delaciones, de inestabilidad en el trabajo, puede ser contraproducente al bien del Estado y por lo tanto a la Seguridad Nacional misma.

Una segunda, que las medidas usadas sean legítimas en el sentido de que se lleven a cabo con respecto a la persona humana, de su conciencia, de su integridad física y moral.

La tercera, que cubra las necesidades de todos los ciudadanos, sin crear grupos de privilegios, salvo los que pudieren venir por razón de sus funciones o de los peligros particulares a los que se encuentren enfrentados.

Cuarta, que se usen medios eficientes y conducentes a detectar oportunamente los peligros, evitar su peligrosidad y contrarrestarlos.

El problema es complejo. Por una parte debe tutelar los derechos de la persona, pero estos derechos son muy variados: derecho a la vida, derecho al honor, derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la libertad de pensamiento y expresión. No tienen, por otra parte, estos derechos todos la misma categoría y mientras algunos (libertad de asociación, prensa, etc.) pueden ser suspendidos frente a causas graves, otros no lo pueden ser nunca, por ejemplo, derecho a la integridad física y moral.

Por otra parte, pueden suscitarse conflictos entre los derechos de una persona y los de otra, ambas miembros de la misma comunidad, por ejemplo, conocimiento de un atentado en curso y que puede significar la muerte de muchos inocentes.

Finalmente hay acciones tendentes a garantizar la Seguridad Nacional, pero que provocan medidas similares en otros Estados. Es el caso clásico de una carrera armamentista que distrae recursos en los países en peligro de contienda para destinarlos a fines bélicos y con ellos disminuir las posibilidades de desarrollo en materia de escuelas, hospitales, etc.

Resulta muy difícil, desde un punto de vista ético, marcar exactamente los límites de lo lícito y lo ilícito. Toda la reflexión filosófica en torno a la Seguridad Nacional podría resumirse en los siguientes términos: La persona tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado y la razón de ser de éste, o de su finalidad, es proporcionar a los miembros que lo forman los medios para que puedan desarrollar plenamente todas sus posibilidades o, en otras palabras, promover el bien común, que es en definitiva la causa final del estado, constituye su regla de acción y es la unidad de medida que permite evaluar la acción que él mismo desarrolla.

La Seguridad Nacional se requiere para hacer posible no sólo la supervivencia del Estado, sino la obtención del bien común y del desarrollo del mismo y por esta razón no constituye la Seguridad Nacional un bien en sí, sino un medio que debe ordenarse al bien del Estado así como el Estado debe ordenarse al bien de la persona humana.

La seguridad de la comunidad debe ser más el objeto de cuidado del Estado que la propia seguridad del territorio que, en último análisis, depende de aquella, sobre todo por los nuevos tipos de agresión a que está sujeto el Estado en el mundo de hoy.

Por tanto, el ejercicio de la búsqueda de las condiciones necesarias para conseguir la plenitud de la Seguridad Nacional mexicana de fin de siglo, deberá tender a:

a) Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad nacional, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y la autonomía del país.

b) Propiciar las condiciones para el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor participación de México en la economía y la sociedad internacional.

c) Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.

d) Hacer de la cultura mexicana, uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo.

e) Promover la imagen de México en el exterior, y

f) Garantizar el pluralismo y la democracia política en todos sus niveles como forma de manifestación de la vida social y política.

Como puede verse, garantizar y promover la Seguridad Nacional, exige la actuación global e integral del Estado en la consecución de los objetivos del proyecto nacional. En la medida en que la Seguridad Nacional se fortalece con la democracia, la libertad, el pluralismo, el desarrollo y el estado de Derecho, al atentarse contra alguno de estos elementos, surge en mayor o en menor medida un riesgo sobre la Seguridad Nacional.

La finalidad de la Seguridad Nacional es conferir al Estado las garantías indispensables para la consecución del proyecto histórico que la Nación se ha dado.

La Seguridad Nacional mexicana deberá integrar los recursos del poder nacional para la consecución del proyecto que la Nación se ha dado. Los conceptos de desarrollo y seguridad están permanente y estrechamente unidos. Sin desarrollo no hay seguridad y viceversa. La falta de desarrollo atenta contra la seguridad y la falta de ésta actúa en contra de las posibilidades de alcanzar aquél.

Los ejemplos al respecto abundan; basta señalar que si en los años ochenta la falta de desarrollo se traducía en inestabilidad a través de la inflación acelerada, hoy el principal desequilibrio proviene de la pobreza extrema; en ambos casos sólo a través del poder nacional es posible dar respuesta a ese desafío.

Para México, la Seguridad Nacional ha venido cobrando notable importancia en la evaluación y análisis de un amplio espectro de temas que incluyen tanto la situación interna del país, como sus relaciones con el exterior, en las dimensiones tanto políticas e internacional, como social y económica.

Esta variedad de asuntos comparten una característica común: todos atañen, de una forma u otra, sobre las condiciones que favorecen o dificultan el desarrollo del país, el logro de su proyecto nacional, y sobre todo su estabilidad interna y su soberanía.

La conciencia sobre la relevancia de la Seguridad Nacional ha sido preocupación permanente, dados los principios que fundamentan y enmarcan su desarrollo democrático.

La Seguridad Nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación, respeto y cooperación externa. En ambos casos el denominador común deberá ser el respeto absoluto al estado de Derecho y a los principios que éste representa.

La seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.

El concepto de Seguridad Nacional tiene elementos que lo hacen propio y singular, el Estado debe velar por que el conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantizan la soberanía y promueven el interés de la Nación, sean dispuestos para estrechar las ventanas de vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer los elementos que proporcionan solidez y consistencia al proyecto nacional.

Sin embargo, como reflexión final, cabría señalar que debe desecharse toda tentación de configurar la Seguridad Nacional como una noción absoluta y total, capaz de resolver todos los problemas, sea cual sea su naturaleza. Pues esta concepción utópica comete además el grave error de no conceder margen alguno para la actividad normal de la vida nacional, que es en donde deben resolverse los problemas diarios, normales y habituales de cualquier país.

## BIBLIOGRAFIA

Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. (comp.) En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad nacional mexicana, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1990.

Aguayo Quezada, Sergio. "México's Definition an use of 'National Security': Toward a New Concept for the 1990's, en Roett, Riordan [Ed.] Mexico's External Relations in the 1990's, Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers, Inc. 1991.

Amaral Gurgel, J.A., Seguridad y Democracia, Sao Paulo, 1973.

Andrade Sánchez, Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), UNAM-PGR, México, 1992.

Aron, Raymond, Ensayo sobre las libertades, Alianza Editorial, Madrid, 1965.

Azar, Edward y Chung In Moon Legitimacy, Integration and policy capacity: Third world national security, College Park, 1988.

Barry, Tom, México: A country Guide, The Interhemispheric Education Resource Center, New México, 1992.

Basañez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México, Siglo XXI editores, México, 1985.

Beaufre, Andrés, Introducción a la estrategia, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1971.

Bermúdez, Lilia y Cavalla, Antonio, Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, Edit. Nuevo Tiempo, México, 1982.

Bhagwati, Jgdish, La economía y el orden mundial en el año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1973.

Blechman, Barry M., Política y Seguridad Nacional, Gernika, México, 1996.

Bouthoul, Gastón, Tratado de Polemología, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1984.

Burton, J.W. Teoría general de las relaciones Internacionales., UNAM, México, 1993.

Castañeda Jimenez, Seguridad Nacional: México ante el nuevo orden mundial. Tesis para obtener el grado de Doctor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, inédito.

Comblin, Joseph, "La Doctrina de Seguridad Nacional", en Iglesia y Seguridad Nacional. Equipo SELADOC de la Universidad Católica de Chile, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1980.

Cavalla Rojas, Antonio, Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina. Serie Lecturas Universitarias, UNAM, México, 1979.

Child John, Unequal Alliance: The Interamerican Military System 1938-1978. Westview Press, Colorado, 1980.

Deimas, Philippe. El Brillante Porvenir de la Guerra. Edit. Andrés Bello, Chile, 1995

Equipo SELADOC, Universidad Católica de Chile, Iglesia y Seguridad Nacional. Ed. Sígueme, Salamanca, España, 1980

Escuela Superior de Guerra, Nociones de estrategia. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1980.

Freeman Smith, J. Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario mexicano 1916-1932. De. Extemporáneos, México, 1976.

Granados Roldan, Otto, "Ejército: ¿regreso a las armas?", en El desafío mexicano. Ed. Océano-Nexos, México, 1982.

Heiler, Herman, La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. UNAM, Facultad de Derecho, 1965.

Heiler, Herman, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Herrera, Rene y Ojeda, Mario. La política de México hacia Centroamérica 1979-1982. Jornadas 103. México, D.F. El Colegio de México.

Herrera-Lasso M., Luis y González G. Guadalupe. "Balance y perspectivas en el uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México", en Aguayo Quezada, Sergio (y) Bagley, Bruce M. (Comp.).

Hobbes, Thomas, El Leviathan, Edit. Gernika, México, 1974.

Meyer, Jean, et. al, Historia de la revolución mexicana 1924-1928, El Colegio de México, 1977.

Katz, Friedrich, La guerra secreta en México, Edit. ERA, México, 1989.

Lieuwen, Edwin, Depoliticization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940  
Lusting, Nora, México: The Remaking of an Economy, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992

Morgenthau, Hans J. Escritos sobre política internacional, Madrid, Edit. Tecnos, 1990.

Morgenthau, Hans, J. Politics among nations. The struggle for power and peace, Nueva York, Knopf, 1960.

Morris, Stephan, Corrupción y política en el México contemporáneo. Siglo XXI, Editores México, 1992.

Ojeda, Mario. Alcances y Límites de la Política Exterior de México. México, D.F.: El Colegio de México, 1976.

Oppenheim, Félix E. Il Ruolo della moralità in politica estera. Edit. Franco Angeli, Milán, Italia, 1993

Panitz, Leo, Globalización y Estado, serie el mundo de hoy, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1994.

Pellicer de Brody, Olga. "National Security in Mexico: Traditional Notions and new Preoccupations", en Reynolds, Clark W. y Tello, Carlos. U.S.-Mexico Relations Stanford, Ca. E.U.A.: Stanford University Press, 1983.

Perlmutter, Amos, Lo militar y lo político en el mundo moderno, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1982.

Piñeyro, J.L., Ejército y sociedad en México: pasado y presente, UAP-UAM, México, 1985.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, Talleres Gráficos de la Nación, 1994.

Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, México, 1992.

Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo, México, 1980.

Quero Rodiles, Felipe, Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional, Ediciones Ejército, Madrid, 1989.

Raskin, Marcus, G., The politics of national security, Transaction Books, New Jersey, 1979.

Reynolds, Clark W. y Wager, Stephen J. "Integración Económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la Seguridad Nacional de ambos países", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. [Comp.] op.cit.

Ronfeldt, David. "The Modern Mexican Military: An Overview", en Ronfeldt David [De.] The Modern Mexican Military: A Reassessment. Monograph Series, 15. La Jolla, Ca. E.U.A. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. 1984.

Rozenthal, Andrés, La Política Exterior de México en la era de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Saxe-Fernández, John, De la Seguridad Nacional, Edit. Grijalbo, México, 1977.

Schlesinger, Arthur M. Los ciclos de la historia americana. REI, Argentina, 1990.

U.S. arms Control and Disarmament Agency (ACDA). World Military Expenditures and Arms Transfers 1990. Washington, D.C.:Government Printing Office, 1990.

United States Senate, Issues Affecting Domestic Oil and Gas Production: audiencia ante el Comité de Energía y Recursos naturales, Government Printing Office, Washington, D.C., 1995.

Vega G. Gerardo, Gral., Seguridad Nacional. Concepto. Organización. Método., México, 1982. Inédito.

Villalpando, J.M., Introducción al derecho militar mexicano, Porrúa- Escuela Libre de Derecho, México, 1991.

Zippellius, Reinhold, Teoría General del Estado, Edit. Porrúa, México, 1989.

### *Artículos*

Barceló, Victor Manuel, "Relaciones Internacionales y Geopolítica" en El Día, 15 de abril de 1992.

Cambon, Jules, en Foreign Affairs, No. 2, 1950.

Campa Uranga, María Fernanda, citada en Saxe-Fernández, John, "sobre PEMEX: el destino manifiesto" en Excelsior, 13 de junio de 1995.

Doyle, Kate. "The Militarization of the Drug War in Mexico", en Current History, vol.92, no.571, feb. 1993, p. 84.

Dziedzic, Michael, J. "Mexico converging challenges" en Adelphi paper, No. 242, International Institute for Strategic Studies, 1989.

Gordon, Marvin F. "The Geopolitics of the Caribbean Basin", en Military Review, publicación del Ejército de los Estados Unidos, agosto, 1986.  
Oil and gas journal, vol. 93, issue 19, mayo 8, 1995, p.83

Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional en México", en Cuadernos Políticos, núm. 27, enero-marzo de 1981.

Preusch, Debra y Berth Sims, "Sobre el terreno de suelo extranjero: los programas del gobierno estadounidense en México" en Carta Económica Regional, Año 6, No. 33, guadalajara, México, 1994.

Ramírez, Ignacio, "Tropas y policías con mandos castrenses en todo el país" en Proceso, marzo de 1987

Reuter, Peter y David Ronfeldt . "The Quest form integrity: The Mexican -US Drugs Issue in the 1980s", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, V.34, N.3, Otoño de 1992.

Ronfeldt, David, Richard Nehring y Arturo Gándara ( 1980) México Petroleum and U.S. Policy: Implication for the 1980s, Executive Summary, prepared for the U:S Dept. of Energy. Rand Corporation, junio, 1980.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Los Intereses de la Política Exterior" en Nexos, México, Noviembre de 1994.

Tuchman, Mathews, Jessica, "Redefining Security" en Foreign Affairs, Vol. 59, No. 2, Invierno 1980-1981.

Vallarta Ceceña, Alvaro, Gral. "Seguridad nacional ¿Porqué la confusión?", en El Universal, 10 de octubre de 1995

Vidal de la Rosa, Godofredo, "las relaciones entre México y los Estados Unidos en los años 90s", en Excélsior 7 y 8 de julio de 1990.

Vidal de la Rosa, Godofredo, "De la inseguridad Nacional: Los Estados Unidos y el futuro de la política en México", en El Cotidiano No. 63, julio-agosto de 1991.

*Documentos*

Bailey, John, y Shelton-Colby, Sally. Intereses Nacionales y Opciones Estratégicas Estados Unidos-México en la era de la post guerra fría. Documentos de trabajo de la reunión del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, Tepoztlán, Morelos, Octubre de 1994.

Palabras del Doctor José Thiago Cintra en el marco del Diplomado en Análisis Político Impartido en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en agosto de 1994.

United States International Trade Commission, Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and prospects for future Mexico-U.S. relations, phase II: summary of views. Investigación No. 322-282, Octubre, Washington, D.C., 1990 .