

2015



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

**Estudio de la Política de Seguridad Nacional  
de Estados Unidos ante la  
Crisis Centroamericana**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**Licenciado En Relaciones Internacionales**

P R E S E N T A

*Enrique Ernesto Escorza Zamudio*



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 está 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.

# ESTUDIO DE LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO ANTE LA CRISIS CENTROAMERICANA

## I N T R O D U C C I O N

### CAPITULO I. LA SEGURIDAD NACIONAL.

1.1. ANTECEDENTES	1
1.2. DEFINICION	24
1.3. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	34
1.4. SEGURIDAD NACIONAL Y TOMA DE DECISIONES	48

### CAPITULO II. LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS

2.1. MARCO HISTORICO	50
2.2. ELEMENTOS DE LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL NORTEAMERICANA	30
2.3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL	86
2.3.1. ACTORES	93
2.3.2. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1947	101
2.4. LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DURANTE LA ADMINISTRACION REAGAN	103

### CAPITULO III. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO

3.1. ANTECEDENTES	109
3.1.1. CAUSAS DEL SURGIMIENTO TARDIO DEL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	111
3.2. DEFINICION DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO	125
3.3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL	134
3.3.1. ACTORES	141
3.3.2. EL PROBLEMA DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL	146

### CAPITULO IV. LA CRISIS EN CENTROAMERICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

4.1. PERCEPCIONES DEL CONFLICTO	150
4.1.1. EN ESTADOS UNIDOS	155
4.1.2. EN MEXICO	177
4.2. LAS DIVERGENCIAS EN TORNO A LA POLITICA REGIONAL	195
4.3. EL DETERIORO EN LA RELACION BILATERAL	203

CONCLUSIONES	217
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	226
--------------	-----

## INTRODUCCION

El fin de la Segunda Guerra Mundial no solo trajo consigo el establecimiento de un orden internacional cualitativamente distinto al de años anteriores. También inaugura un periodo de enorme dinamismo en la teoría de las relaciones internacionales, en el que ciertos elementos de análisis se añaden a los ya existentes para configurar nuevas formas de interpretación de la realidad mundial y muy especialmente, del comportamiento del Estado.

La mayoría de esos elementos encuentran su referente básico en las condiciones imperantes en el mundo a finales de los años cuarenta sin embargo, son igualmente importantes la práctica política de las superpotencias y el clima de tensión que se generó durante esos años.

No obstante a que muchos formuladores de política estimaban que a partir de 1945 el mundo asistiría a un periodo de paz mas o menos duradera ante el desgaste sufrido en las estructuras económicas y militares de un buen número de países europeos, otras visiones -mucho más realistas- ponían especial atención a la "frágil" alianza que se forjó ante la necesidad de un frente común contra los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial.

Para estos últimos, la paz que se desprendió en los años inmediatos a la terminación del conflicto no fue ni con mucho, la que el mundo esperaba. Por el contrario, la posibilidad de una conflagración de proporciones mayores se hacía cada vez más evidente debido a las tensiones entre las superpotencias. Tan

solo transcurrían dos años para que el sistema internacional comenzara a acusar lo que más tarde serían sus principales rasgos.

La Doctrina Truman y el inicio de la Guerra Fría inauguran un prolongado periodo de contención; en el que la confrontación entre las superpotencias parecía ser el elemento constante y en el que la paz era más bien una frase retórica y poco representativa de la realidad del mundo contemporáneo.

En ese contexto, la seguridad del Estado se convierte en una preocupación que se agrega al proceso político y a las formas para interpretar el comportamiento del mismo tanto en la esfera nacional como internacional.

Junto con el realismo político, la seguridad nacional se presenta como la gran premisa en el diseño estratégico norteamericano de la posguerra. A partir de entonces, el concepto adquiere nuevas dimensiones ya que no solo afectaría al conjunto de la política nacional sino que también plantearía la necesidad de una dualidad en su instrumentación. Por una parte, tendría que considerarse el carácter de la política de los otros Estados; en el entendido de que -como lo señala el realismo-, la política internacional no es más que la lucha por el poder. Por otra, entender que la seguridad de un Estado solo es posible en la medida que se acumule el suficiente poder para alcanzar una posición dominante.

Bajo esos marcos se estructura la política de seguridad nacional norteamericana durante los primeros años de la posguerra. El carácter ideológico de la confrontación con la URSS y la fractura de la periferia del bloque capitalista; ante los acontecimientos en Corea, los problemas políticos en Guatemala y el inicio del conflicto en Vietnam durante los años cincuenta,

tendrían como consecuencia un cambio en la percepción de la realidad mundial.

En ese contexto, para Estados Unidos la realización de sus objetivos nacionales no sería posible sin antes generar las condiciones propicias en su zona de influencia a fin de evitar nuevas incursiones de la Unión Soviética en los espacios considerados vitales para su seguridad nacional.

El presente trabajo pretende profundizar en el estudio de la seguridad nacional como elemento de análisis de la política del Estado. A pesar de que en los últimos años encontramos con cierta frecuencia alusiones a dicho concepto creemos que su desarrollo no ha sido homogéneo y por ende, en ocasiones se presentan alteraciones y distorsiones de su esencia.

Por esa razón sentimos conveniente la elaboración de un estudio detallado que de cuenta tanto del concepto de seguridad nacional; sus principales problemas e importancia en la política mundial contemporánea, como también de su aplicación en países con distintos niveles de desarrollo.

El caso que presentamos aquí resulta particularmente interesante porque no solo muestra los avances en materia de seguridad nacional al interior de dos naciones con diferencias notables, sino también porque plantea las divergencias que se suscitan al estudiar un fenómeno que incide directamente sobre la formulación de su política exterior: los desequilibrios en América Central.

A parte de la vecindad geográfica, las diferencias culturales, los niveles de desarrollo etc... México y Estados Unidos han sido a lo largo de la historia naciones en las que sus propias características los han ubicado como actores de

importancia en la palestra internacional. Sin embargo, al ser la seguridad nacional un problema de percepciones, los resultados evidentemente no pueden ser los mismos; menos aun cuando se trata de analizar un problema que los afecta a ambos por igual.

Escapa a nuestros propósitos originales el agotar en su totalidad el problema ya que la idea central del trabajo es solamente la presentación de los elementos que integran la seguridad nacional, su aplicación en México y Estados Unidos y por último, ver la manera en que ambos sistemas reaccionan ante la inestabilidad en América Central.

Dicha estructura nos parece necesaria en virtud de que la seguridad nacional, a pesar de ser un concepto relativamente antiguo, no ha sido entendido en su justa dimensión. Por esa razón, al emplearse en el análisis del comportamiento del Estado moderno se incurre en el error de reducirlo solo al nivel de las amenazas externas; dejando de lado otros aspectos igualmente importantes como los ideológicos y culturales.

En el Capítulo I abordamos lo que a nuestro juicio constituyen los elementos centrales que se han integrado al estudio de la seguridad nacional desde los orígenes del Estado-Nación hasta nuestros días. Asimismo, ofrecemos un profundo análisis de los antecedentes del mismo tanto en la ciencia política clásica como en la teoría de las relaciones internacionales.

Siendo la seguridad nacional una evaluación basada en percepciones de la realidad del Estado en el ámbito nacional o internacional se han generado una gran cantidad de definiciones que en lo general, expresan la preocupación del Estado por protegerse ante las acciones de otro u otros Estados que pudieran

fundadores.

En Estados Unidos la preocupación por la seguridad nacional se insertó casi de manera definitiva en el proceso político y de hecho, condiciona un buen número de sus prácticas tanto en el ámbito interno como en el internacional. De tal suerte, las nociones en torno a la seguridad y las percepciones de la realidad mundial generaron en Estados Unidos una serie de elementos tangibles que afectan la realización de los objetivos nacionales; tales como el desarrollo armamentista de otras naciones o la extensión de agresiones directas contra países vecinos, y de elementos intangibles; como la percepción del carácter agresivo del comunismo y su eventual extensión en todo el hemisferio occidental. Ello permitió el desarrollo de un complejo sistema de seguridad nacional en que participan un número considerable de actores; cada uno de ellos con intereses particulares pero con una percepción similar del carácter de la amenaza para los intereses nacionales norteamericanos.

Al ser este concepto de gran importancia en la política norteamericana, no es de extrañarse que se cuente con un complejo sistema de toma de decisiones y con leyes expeditas para tales efectos; mismas que analizamos en líneas generales. Cerramos el capítulo con una breve reseña de la política de seguridad de la administración Reagan a fin de determinar los cambios en la percepción de la realidad mundial y la manera en la cual se redefinió la política latinoamericana de Estados Unidos hacia posturas mucho más rígidas que las de sus predecesores.

Los aspectos relativos a la seguridad nacional de México los abordamos en el Capítulo III. En él, pretendemos dar cuenta del estado actual del estudio de la seguridad nacional en nuestro

poner en predicamento su estabilidad interna. Sin embargo, dichas definiciones son bastante incompletas y tienden a realzar la importancia de los factores militares, ideológicos o bien las capacidades del Estado para la defensa de su integridad a todos los niveles (sean ideológicos, políticos y económicos). Nosotros en cambio, creemos que la seguridad nacional más que una capacidad, es la percepción hecha por el Estado de todos y cada uno de los factores que posibilitan el desarrollo óptimo de sus instituciones, soberanía e integridad territorial.

En dicho apartado estudiamos también el problema relativo a la estructura de la seguridad nacional. Debido a que los mecanismos que conducen a la formulación de la misma son muy complejos, uno de los avances más importantes que logramos registrar es el que se refiere al desarrollo de una estructura en la que los elementos de carácter interno, económico, militar y diplomático interactúan para delinear la postura de seguridad nacional del Estado.

Cerramos el capítulo con un análisis del proceso de toma de decisiones y su impacto sobre la formulación de la política de seguridad.

En base a los elementos anteriores; que evidentemente son de carácter general, entramos al estudio de los casos particulares. El segundo capítulo analiza la política de seguridad nacional norteamericana. Iniciamos con una presentación de los antecedentes históricos del concepto en Estados Unidos, seguida de los elementos que integran su compleja estructura, su sistema de organización, actores y marco jurídico. En él, queremos demostrar cómo desde el surgimiento de la nación, las ideas en torno a este tema fueron un componente muy importante para los padres

país, las causas del surgimiento tardío de esta disciplina y los elementos que motivaron la preocupación al interior del sistema político mexicano por un desarrollo explícito de la misma.

Anteriormente, la seguridad nacional no ocupó un lugar preponderante en el diseño de la política nacional. Se pensaba que el apego a los principios tradicionales de la política exterior mexicana; con una buena dosis de aislacionismo y juridicismo, al lado de una situación interna relativamente sana, permitían a nuestro país asegurar su estabilidad.

Por ello era más importante dedicar el mayor esfuerzo al desarrollo interno y seguir manteniendo en el plano internacional los mismos criterios que han normado la conducta internacional de nuestro país.

Una serie de sucesos de carácter regional e internacional motivaron el resurgimiento de la política exterior activa de México. Su proyección, el planteamiento de intereses propios y los efectos de la inestabilidad regional en la frontera sur, fueron elementos importantes en el desarrollo de la seguridad nacional en nuestro país.

No obstante lo anterior, no puede afirmarse la existencia de un sistema de seguridad nacional tan complejo como el que opera en otras latitudes. Los avances en esta materia son bastante limitados y aun no se cuenta con una estructura, organismos y legislación específicas para tales efectos.

El cuarto y último capítulo pretende ver la confluencia de ambos sistemas ante un problema de corte regional: la crisis centroamericana. En dicho apartado abordaremos las percepciones particulares del conflicto en México y Estados Unidos, las diferentes propuestas para la solución del mismo y el deterioro en

la relación bilateral como producto de las visiones distintas de la inestabilidad regional.

México y Estados Unidos son países que anteriormente fincaron las bases de su relación en torno a criterios especiales que fueron desapareciendo a finales de la década de los setenta. Dicha relación especial se basaba en la no afectación de los intereses primordiales de la política norteamericana. Sin embargo, el activismo diplomático de México, su postura frente a la crisis centroamericana y la divergencia en torno a los mecanismos para la solución del conflicto, se fueron uniendo a un cambio de percepción al interior de Estados Unidos sobre la estabilidad del sistema político mexicano. Problemas como la corrupción, el narcotráfico, la migración ilegal y la política centroamericana de México, fueron utilizados para configurar un cuadro radicalmente distinto del que se tenía años atrás.

En ese nuevo contexto, México se convertía en un "problema" para la seguridad nacional de Estados Unidos y con ello, el deterioro en la relación bilateral era cada vez más evidente.

Al ser la seguridad nacional un problema de percepción, pareciera que tan solo con estar conciente de las amenazas se pueden instrumentar medidas a fin de evitar una mayor afectación de los intereses básicos sin embargo ello no es así. La crisis en Centroamérica y el deterioro en las relaciones México-Estados Unidos muestran cómo a pesar de que dicho conflicto constituye una amenaza para la seguridad nacional de ambos países, la posibilidad de proyectar mecanismos ad hoc solo es posible en la medida de las capacidades de cada uno de ellos.

Para Estados Unidos, la crisis en la región tiene sus raíces en la intromisión del comunismo y por ende, la pacificación no es posible en base a la negociación; que esta por demás decirlo legitimaría la presencia de gobiernos hostiles a los intereses norteamericanos en zonas de vital importancia para su seguridad nacional, sino a través del derrocamiento de los mismos. En ese sentido, Estados Unidos ha desplegado un impresionante operativo militar en la región que, lejos de contribuir a la pacificación del área, ha fomentado la inestabilidad; con miras a lograr sus objetivos.

Para México en cambio, la crisis tiene sus orígenes en factores internos (represión, violación de los derechos elementales, autoritarismo), por lo cual una salida militar no es lo más viable toda vez que contribuye a fomentar el clima de tensión en el área. Los instrumentos en los cuales se basa México para garantizar sus propios intereses nacionales la crisis en la región son la concertación y la autodeterminación de los pueblos. La negociación y las iniciativas de pacificación promovidas por México (Grupo Contadora) no han logrado aminorar la inestabilidad en la región y por ende, la seguridad de México aun se ve limitada; más aun cuando agregamos las tensiones generadas con Estados Unidos.

Nuestro trabajo no pretende agotar temas tan amplios, sin embargo sentimos que puede iniciar la discusión sobre un aspecto tan amplio y tan complejo como lo es la seguridad nacional, a fin de que se puedan desprender lecturas diferentes sobre problemas que impactan a nuestro país.

## CAPITULO I. LA SEGURIDAD NACIONAL

### 1.1. ANTECEDENTES

Quando se estudia la seguridad nacional como una de las nuevas formas para interpretar el comportamiento de los Estados con frecuencia se incurre en el error de considerar como referente teórico inmediato las doctrinas militaristas y experiencias castrenses que se manifestaron al término de la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que es en ese entonces cuando se conforman de manera definitiva los principales elementos para entender la relevancia de los criterios de seguridad en la política de los Estados, creemos que tales consideraciones resultan insuficientes y más aun, no podrían explicar las características de los desarrollos recientes sobre seguridad nacional fuera de dictaduras militares.

En ese sentido, consideramos que la seguridad nacional es un concepto de mucho dinamismo que bien podríamos ubicar en las siguientes etapas:

#### *a) El surgimiento del Estado moderno.*

Contra lo que pudiera pensarse, los primeros esbozos de la seguridad nacional se dan a la par de la formación de los Estados nacionales. Los clásicos de la ciencia política identificaban en las amenazas a la integridad territorial, a las diversas formas de organización social e inclusive a la seguridad individual las principales razones del por qué el Estado se encontraba obligado tanto moral como materialmente a preocuparse por su seguridad y la de los suyos.

Thomas Hobbes en su obra clásica El Leviathan (1651), señala que el hombre muestra una tendencia natural a pelearse con sus semejantes ya sea para su beneficio o bien para defenderse de las agresiones de los demás. Lo anterior queda plasmado en su máxima: "*Homo homini lupus*". Para él, la defensa de la seguridad individual en un medio carente de un poder organizado es la que determina la creación de un pacto social al abrigo del cual los hombres puedan vivir en paz. Dicho pacto social, aparte de demandar a los individuos que se integren a él la renuncia a su libertad para sujetarse a las normas del Estado, demanda también tanto la autoridad como los medios para hacerla valer:

*"Los pactos que no descansan en la espada no son mas que palabras, sin fuerza para proteger al hombre en modo alguno"*<sup>1</sup>

La justificación de la creación de un Estado que concentre poder y autoridad no obedece unicamente a la naturaleza negativa de los hombres que forman una sociedad, -nos dice Hobbes-, ya que si bien es cierto el estado de naturaleza se rompe cuando los hombres se integran al pacto social, el problema permanece latente en la palestra internacional. Es ahí donde la oposición de intereses es mucho mas fuerte y por ende, la armonía es más remota.

*"... en todas las épocas, los reyes y las personas revestidas con autoridad soberana, colosos de su independencia, se hallan en un estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos uno en el otro."*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Thomas Hobbes. "El Leviatan" En *Antología: del ciudadano al Leviatan*. Madrid, Editorial Tecnos, 1973 p. 102

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 197

En ese sentido, el gran aporte de Hobbes al estudio de la seguridad nacional está definido en la antítesis existente entre el estado de naturaleza; que prevalece en el orden internacional, frente al estado de sociedad; al cual los individuos han accedido en función de la creación del Estado. Hobbes reconoce que la existencia de otros Estados demanda per se, la adopción de ciertas medidas encausadas a la protección del mismo y de quienes lo habitan.

Tales planteamientos ejercerían una gran influencia en el pensamiento político del siglo XVII. John Locke, por ejemplo, en su Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690) reconoce que:

*"...por la ley de la naturaleza, el hombre debe defenderse en todo lo posible; cuando le es imposible salvarlo todo debe darse preferencia a la salvación del inocente y se puede destruir a un hombre que nos hace la guerra o que ha manifestado odio contra nosotros por la misma razón que podemos matar a un lobo o a un león. Esa clase de hombres no se someten a los lazos de la ley común de la razón ni tiene otra regla que la fuerza y la violencia; por ello pueden ser tratados como fieras."*<sup>3</sup>

Resulta conveniente hacer mención que en el debate político subsecuente, los planteamientos de Hobbes y Locke darían lugar a una serie de interpretaciones sobre la seguridad de las incipientes formaciones estatales; cuyo elemento en común está en la connotación moral que se le atribuye a la existencia de naciones independientes. En la visión de Hobbes, las naciones independientes carecen de un límite en sus ambiciones de poder y de dominio por lo tanto, la única forma de lograr la armonía entre los hombres es a través del mantenimiento de un contrapeso efectivo que permita contener las agresiones y disminuir las

<sup>3</sup> John Locke. "El Ensayo sobre el Gobierno Civil" Madrid, Editorial Aguilar, 1980. p. 6

amenazas. Por su parte, John Locke presenta un panorama mucho más optimista en el cual, a pesar de la preminencia de la ley de la naturaleza en las relaciones internacionales "la razón que coincide con esa ley enseña a quienes quieren consultarla que siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otros en su vida, salud, libertad o posesiones..."<sup>4</sup>

A pesar de dicha diferencia de apreciaciones, resulta claro que las amenazas y el peligro latente de conflictos entre las naciones mantienen presente la posibilidad del recurso de la guerra; no obstante a que muchos autores señalan que el devenir histórico determinaría la adopción de pautas de conducta de carácter moral cuyo objetivo fuera el de contener dichos acontecimientos. La guerra pues, se constituye como una de las más grandes preocupaciones -si no la más importante- para la seguridad de los Estados.

Ya Hobbes había señalado que la discordia existente entre los individuos como entre las naciones dan origen a la guerra porque es en la guerra en donde éstos pueden lograr su beneficio, ganar reputación o bien defenderse y así lograr su bienestar.

A pesar de su visión optimista caracterizada por el buen juicio y la razón, Locke también identifica en la guerra la respuesta a las agresiones de naciones que traten de limitar la libertad de otros.

*"La única libertad que yo tengo de mi salvaguardia consiste en libertarme de semejante fuerza, y la razón me ordena a que tenga por enemigo de esa salvaguardia mía a quien busca arrebatarme la libertad... quien trata de esclavizarme se coloca a*

<sup>4</sup> Idem

si mismo en un estado de guerra conmigo "5

Manuel Kant, en el Ensayo sobre la Paz Perpetua (1795), considera que la guerra es "...por desgracia, un medio necesario en el estado de naturaleza -en el cual no hay tribunal que pueda pronunciar un fallo con fuerza de derecho-, para afirmar cada cual su derecho por la fuerza, ninguna de las dos partes puede ser declarada enemigo ilegítimo..."6 Para Kant la paz, y por ende la seguridad del Estado y de los individuos, se encuentra constantemente amenazada en tanto que, para su legítima defensa, los Estados han creado sus propios ejércitos y con ello, la posibilidad de agresiones del exterior se torna mucho más clara.

Otro de los más lúcidos exponentes de la guerra y sus implicaciones para la seguridad de los Estados es Karl Von Clausewitz que en su obra post-mortem, De la Guerra (1832), señala que el deseo de imponer o tratar de imponer nuestra voluntad a otros hombres es el principal motivo de enemistad entre los individuos; que al sentirse amenazados por una fuerza extraña no responden de otra manera que no sea a través del uso de la fuerza. Para Von Clausewitz, la guerra no es tan solo la aplicación de la fuerza por la fuerza misma, es una de las tantas formas de las cuales se vale el Estado para imponer su voluntad y sus objetivos políticos; siendo estos últimos la causa original de los conflictos. La guerra pues, se presenta cuando la política es incapaz de alcanzar los fines del Estado:

"La guerra es la continuación de la política por otros medios"

5 Locke. Ibid p. 15

6 Manuel Kant. 'Ensayo sobre la Paz Perpetua' México, Editorial Porrúa, 1980. p. 219  
Karl Von Clausewitz. 'De la Guerra' (Tres Tomos) México, Editorial Diógenes, 1972. p. 24

Cabe señalar que la existencia de nociones tales como la razón de estado, desarrollada por Maquiavelo en su obra El Príncipe (1513); y en la cual justifica la acción libre del Estado para la búsqueda de sus objetivos, frente a las aportaciones de los pensadores arriba señalados nos conducen a pensar que la existencia en el concierto internacional de Estados libres y soberanos; entendidos como la más alta forma de organización política que se ha desarrollado hasta la fecha ha sido en sí misma el principal elemento que permite legitimar la necesidad de ideas en torno a la seguridad.

A través de la historia los Estados, sintiéndose amenazados por la existencia de otros, han adoptado una serie de medidas en base a las cuales buscan garantizar su seguridad nacional sin embargo, en muchas ocasiones tales acciones se contraponen a las de otros Estados. Una cuestión interesante se presenta cuando las razones de Estado determinan el seguimiento de ciertas pautas de conducta que otro tiene la obligación moral de acatar. Es precisamente en la aplicación de dichas "exigencias apremiantes" en donde los Estados oponen resistencia, planteando sus propias razones de Estado para negarse a aceptarlas.

Lo anterior se refleja en los siglos XVIII y XIX en el debate teórico entre lo que se llamó la *filosofía de la elección* y la *filosofía de la necesidad*. La primera de ellos presupone que los Estados son libres para determinar los medios y fines necesarios para el desarrollo nacional, siempre y cuando se apeguen a criterios y convicciones morales. Se reconoce también el derecho a la legítima defensa y a la posibilidad de intervenir en los asuntos internos de otros Estados cuando se afecten los intereses nacionales. La segunda, la *filosofía de la necesidad*,

plantea una visión mucho más radical. En ella ya no importa la elección de caminos excesivamente morales y rectos sino que por el contrario, considera que el Estado no debe sacrificarse en aras del beneficio de otros. Debe darse prioridad al interés nacional por sobre el interés general, debe asegurarse la autoconservación del Estado antes que exponer su integridad (por nobles que parezcan los compromisos que puedan ponerla en peligro). Dentro de esta visión, las acciones que un Estado agredido ejerciera en contra del agresor contarían con toda la aprobación moral toda vez que éstas estarían inspiradas en la búsqueda de la preservación de la nación. ■

b) *La seguridad nacional al nivel de las relaciones internacionales.*

Tal como lo hemos visto, la seguridad nacional ocupa un lugar considerable en el diseño de la política de cualquier Estado aun cuando ésta no se defina como *política de seguridad nacional*. Sin embargo, el hecho de que el Estado sea incapaz casi por definición, de coexistir en armonía con otros Estados ha sido un elemento que determina de manera importante la preocupación por desarrollar nociones en torno a la seguridad.

En la historia de las relaciones internacionales podemos ver con bastante frecuencia la constatación de la imposibilidad del Estado para coexistir pacíficamente con otros Estados. De tal suerte, resulta interesante ver los elementos que la teoría de relaciones internacionales aporta en materia de seguridad y de las

■ Un análisis detallado sobre la evolución de la filosofía de la necesidad y la filosofía de la elección lo podemos encontrar en el libro de Arnold Wolfers y Lawrence W. Martin (eds.) *The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs*, New Haven, Yale University Press, 1972.

dificultades para la coexistencia pacífica.

El realismo político y en particular, el trabajo de Hans Morgenthau, da algunas explicaciones del por qué la imposibilidad de alcanzar la armonía en el orden internacional. El La Lucha por el Poder y por la Paz (1948), Morgenthau señala:

*"La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato. Los estadistas y la gente en general pueden buscar como fin último la libertad, la seguridad, la prosperidad o el poder mismo. Pueden definir sus metas en función de ideales religiosos, filosóficos, económicos o sociales... Pero en cuanto traten de realizar sus metas por medio de la política internacional tiene que recurrir a la lucha por el poder."*<sup>p</sup>

Es decir, en la escena internacional se encontrará siempre la oposición de intereses ya que tanto la política interna como la internacional no son más que la lucha por el poder. En ese sentido, el conflicto se inicia a partir de la definición de los intereses del Estado, mismos que habrán de manifestarse en la palestra internacional.

Para el realismo político, la seguridad solo es posible en la medida que el Estado acumule el poder suficiente para alcanzar una posición dominante, un poderío incontrastable que por sí mismo garantice la seguridad y la paz. Sin embargo, en la búsqueda del poder siempre se presenta la posibilidad de conflictos, toda vez que la guerra; entendida como acción política, busca conservar el poder (mantenimiento del status quo), aumentar el poder (política imperialista) o bien demostrar el que se tiene (política de prestigio).

<sup>p</sup> Hans Morgenthau. La Lucha por el Poder y por la Paz. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963. p. 48

*"Toda la historia muestra que las naciones activas en la política internacional se están preparando para la violencia organizada en forma de guerra; que están activamente involucradas en ella o se están recobrando de ella."*<sup>10</sup>

De hecho, el realismo político reconoce que son las fuerzas armadas la mejor expresión del poderío de una nación y que su uso, o amenaza de uso, constituye la mejor garantía para la preservación de la seguridad del Estado. Para Morgenthau, la lucha por el poder es de carácter universal y ningún Estado puede escapar a esta lógica simple y sencillamente porque el negarse a la contienda por el poder implica necesariamente la posibilidad de ser dominado por el poder de otros. El poder pues, se convierte en el medio y fin de la política y por lo tanto, la esencia del problema de la seguridad.

La paz como producto del interés nacional, debe definirse -de acuerdo al realismo político- a partir de la seguridad nacional misma. Es decir, si un Estado desea la paz, ésta debe garantizar los intereses nacionales sustentados sobre la base del poder. La seguridad nacional entonces, se expresa a partir de la manera en que el accionar diplomático del Estado logre defender los intereses nacionales y evitar comprometer la soberanía de la nación.

Dadas las particularidades del orden internacional, el poder -expresado en los términos del realismo político- se convierte en la esencia de la seguridad nacional dado el clima de confrontación creciente en la política mundial. Dicha confrontación se torna mucho más evidente al término de la Segunda Guerra Mundial; con el inicio del periodo de Guerra Fría y la

<sup>10</sup> Ibid. p. 58

comprensión de la política mundial a partir de un orden bipolar.

Las implicaciones de tales sucesos para la política de los Estados se expresan, en términos del realismo político, a partir de un mayor grado de análisis sobre la manera en que la contienda entre las superpotencias puede afectar el desarrollo y la permanencia de las instituciones políticas y sociales al interior de un Estado.

Una situación interesante se presentó poco antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, en el periodo en el que se delimitan las zonas de influencia. De acuerdo con el realismo político, un Estado puede considerarse seguro en la medida que, en el diseño de su política de seguridad nacional, sus acciones no se contrapongan con aquellas del bloque antagónico y mientras la distancia que separe ambas esferas de seguridad nacional sea cada vez mayor. Sin embargo, debemos señalar que la confrontación en el sistema internacional que se forjó al término de la Segunda Guerra Mundial si bien ha expresado en cierta forma los intereses estratégicos de las superpotencias en los conflictos regionales, su principal característica ha sido la importancia de las consideraciones ideológicas. En el contexto de la política de la post-guerra por ejemplo, se identifican en la posibilidad del avance comunista en regiones importantes para la preservación de los intereses del "mundo libre".

Tales circunstancias indudablemente se constituyeron en un catalizador que aceleró de manera notable la preocupación por el diseño de una política de seguridad nacional no solo a nivel de las grandes potencias sino inclusive para los países del Tercer Mundo. De acuerdo al realismo político, la lucha por el poder se expresa de manera importante en el ámbito internacional y en ese

sentido, un país solo podrá sentirse seguro en la medida que cuente con las bases materiales que permitan una defensa íntegra de sus instituciones y de su forma de organización económica, política y social. De tal suerte, en la escena internacional se expresarán los juegos de fuerza amén de los cuales se puede realizar una política de seguridad nacional.

El Tercer Mundo entonces, imposibilitado de desempeñar (al menos en un primer momento), un rol de importancia en el juego de fuerza internacional, no tuvo más remedio que vincularse en la política mundial al nivel de su integración en uno de los dos bloques de poder resultantes de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, y en la medida que el contexto histórico fue asignando compromisos de seguridad mucho mayores dentro de la política de poder de las grandes potencias, estas naciones se vieron obligadas a desarrollar o en su defecto copiar, algunos de los elementos característicos de la política de seguridad nacional de las grandes potencias.

Pese a tales consideraciones, en la literatura sobre relaciones internacionales difícilmente podemos encontrar algún trabajo que de cuenta de la importancia de los criterios de seguridad en el diseño de la política de los Estados. Quizá la pieza conceptual más acabada con que la teoría de relaciones internacionales contara durante la década de los sesenta es el trabajo de Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics* (1962), concretamente su capítulo sobre seguridad nacional. En dicho trabajo, Wolfers enfatiza que el reciente manejo del término seguridad nacional refleja una especie de orientación empírica dominante en el estudio de las relaciones internacionales. En su apreciación, los intereses de seguridad

nacional determinan la adopción de ciertas pautas de conducta para el manejo de la política internacional:

*"Estadistas, publicistas y académicos que deseen ser considerados realistas, como muchos hoy en día, tienden a remarcar que la política internacional está dictada por el interés nacional, más específicamente por el interés de seguridad nacional."*<sup>11</sup>

Pese a ello aclara que por desgracia, la seguridad nacional se ha caracterizado por su "ambigüedad" y su uso en el discurso político (aunque en ascenso), ha sido malinterpretado. Considera que la mayoría de las veces suele darse el mismo valor a los términos seguridad nacional e interés nacional cuando en realidad son diferentes.<sup>12</sup> Las razones por las cuales tal confusión se presenta obedecen básicamente a las características del medio internacional. Wolfers señala que bajo el clima de Guerra Fría y la siempre latente amenaza de agresión externa ambos términos se han usado como sinónimos ya que en sí mismos pretenden dar cuenta de la importancia de la preservación del Estado.

Lo anterior conduce a que los Estados, sean grandes potencias o países subdesarrollados traten de buscar el diseño de una política de seguridad nacional ante la necesidad de encontrar un criterio unificador y normativo de su política. Resulta interesante el diseño de una política de seguridad nacional para la protección de los valores nacionales ya que la seguridad *per se* es un valor que los Estados reconocen.

Si bien es cierto los trabajos de Morgenthau y de Wolfers

<sup>11</sup> Arnold Wolfers "Discord and Collaboration: Essays on International Politics" Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962. p. 147

<sup>12</sup> Vid infra

no pretenden desarrollar en su totalidad la importancia que implica el diseño de una política de seguridad nacional para el Estado, de ambos podemos concentrar los rasgos sustantivos que se integran en el estudio del tema que nos ocupa.

Tanto de las aportaciones de los clásicos de la ciencia política, como de los teóricos de las relaciones internacionales, se puede entender que las ideas en torno a la seguridad nacional se generan independientemente de las características del sistema económico, político, social o cultural del Estado. Reconocen el carácter irreconciliable de la actuación del Estado en el ámbito internacional y la lucha por el poder como esencia del problema de la seguridad nacional.

No obstante lo anterior, que bien podríamos considerar como la etapa de la formación de un instrumental teórico para entender a la seguridad nacional, su puesta en operación adquirió otras características. Esto es, al no ser una doctrina ni una política acabada, ésta se adoptó de manera muy peculiar dependiendo de las características mismas del Estado y no siempre retomando todos los elementos de la tradición política que le precedía.

En ese sentido, el caso latinoamericano resulta muy ilustrativo no solo por ser el área geográfica en donde más desarrollo tuvo sino más bien por las características de su implantación.

*c) La seguridad nacional en acción: el caso latinoamericano.*

Sin lugar a dudas, uno de los errores más frecuentes que se presentan cuando analizamos el tema que nos ocupa es aquel que aduce el surgimiento de la seguridad nacional de manera

"cuasi-autónoma" en América Latina. Tales criterios no toman en cuenta el precedente de la misma ni mucho menos las bases que impulsaron su crecimiento.<sup>13</sup> No puede negarse que es precisamente en América Latina en donde la seguridad nacional alcanza un grado de desarrollo tal que incluso predominaría casi de manera absoluta en todo el Cono Sur durante la segunda mitad de la década de los sesenta sin embargo, sería un grave error desconocer el ambiente en el que se generó dicha doctrina y mas aun, las razones que la llevaron a constituirse en la ideología política predominante durante ese periodo.

De hecho, el antecedente a la implantación de la seguridad nacional en América Latina se encuentra en el ambiente internacional de la postguerra, en la confrontación Este-Oeste y sobre todo, en sus manifestaciones a nivel hemisférico.

Como hemos venido señalando, el ambiente imperante durante los primeros años de la Guerra Fría; caracterizado por una magnificación de las proporciones de la amenaza soviética para el bloque capitalista; promovida por y desde los Estados Unidos, se reflejaría en una mayor atención por parte de los dirigentes políticos de las naciones latinoamericanas en los efectos que dicha pugna a nivel de las superpotencias podría tener en el continente. De dichas preocupaciones es precisamente de donde renace y se valoriza la importancia de los militares en el diseño de la política; toda vez que en el Tercer Mundo en su conjunto y en América Latina en particular, se presentaba el escenario ad hoc

<sup>13</sup> Sobre el particular véase el libro de Steffen Schmidt y Gerald A. Dorfman (eds.), "Soldiers in Politics", Los Altos, Geron X Inc., 1974; en especial el trabajo de Martin C. Needer, "The casualties of Latin America Coup d'Etat".

para la expansión de la influencia hegemónica de los dos grandes bloques de poder. Y precisamente a esa realidad no se encontraban ajenos los militares latinoamericanos.<sup>14</sup>

En ese sentido, los sectores castrenses latinoamericanos retoman los principales elementos que la propia teoría de las relaciones internacionales aportaba y procuran encontrar un sistema propio, adecuado a la realidad de cada uno de sus países. Desde luego que en dicho proceso no pueden desconocerse las ideas políticas imperantes en el contexto latinoamericano; sobre todo aquellas relativas a la seguridad. Esta tradición política se venía desarrollando a partir de 1938 bajo la idea de la "unidad panamericana" y la consolidación de una *zona de seguridad* a fin de evitar actos hostiles de naciones extracontinentales en base a la creación de un pacto militar regional que amparase la seguridad hemisférica (TIAR).<sup>15</sup> Conjuntamente con tales inquietudes en lo interno, Estados Unidos desempeñaría un papel de suma importancia para la implantación de modelos y sistemas políticos basados en una ideología de seguridad nacional.

En los primeros años de la Guerra Fría, América Latina se encontraba prácticamente marginada del discurso político ya que se pensaba que esta región se insertaba necesariamente dentro de la órbita hegemónica norteamericana. Sin embargo, algunos sucesos en el ámbito internacional tales como la Guerra de Corea en 1950, las supuestas infiltraciones del comunismo internacional en América Latina y el triunfo de la Revolución Cubana, demandaron un rápido

<sup>14</sup> Luis Maira, "Las Dictaduras en América Latina" Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales (CESOC), 1966, p. 68

<sup>15</sup> Antonio Cavalla Rojas, "Estados Unidos y América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional" Culliacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980.

cambio en la estrategia norteamericana hacia la región.

Con la administración Kennedy se produce un cambio interesante en la manera como se conduciría la política exterior de Estados Unidos y los roles que ciertos países debían desempeñar en el nuevo diseño estratégico. La nueva administración reconocía la importancia de apoyar a las nuevas fuerzas del cambio social en el mundo ya que de esta manera resultaba posible la convivencia en un mundo que aunque heterogéneo, podría ofrecer un mínimo de seguridad para el desarrollo de los intereses norteamericanos:

*"Los Estados Unidos estarían más seguros en un mundo donde las naciones tengan las máximas oportunidades para determinar su propio futuro; esto no significa que los Estados Unidos requieran fuera de sus fronteras a naciones hechas a su imagen y semejanza. Lo que realmente se necesita es que las sociedades en todo tiempo y en todo lugar, acepten los valores democráticos y que ininterrumpidamente realicen todo lo que sea necesario para alcanzarlos."*<sup>16</sup>

Tales cambios en la política exterior de Estados Unidos se expresarían en el continente con la creación de la Alianza para el Progreso; que por lo menos reflejaba un mayor grado de conciencia por parte de Washington de las demandas latinoamericanas en pro de un orden más equitativo y justo.

Pese a que en un primer momento la nueva diplomacia norteamericana parecía ser más condescendiente con los intereses latinoamericanos, el estallamiento de la Revolución Cubana en 1959 demandaría nuevamente la adopción de un cambio, esta vez mucho más radical y en el cual ya no se iba a esperar que las fuerzas del cambio social por sí mismas orientasen el curso de su proceso

<sup>16</sup> Walt W. Rostov. "Basic National Security Policy" (draft). Citado por John Lewis Gaddis. *Strategies of Containment*. Nueva York, Oxford University Press, 1962. p. 203.

reformista hacia valores y objetivos afines con los intereses norteamericanos.

Dado el nuevo contexto internacional; y en especial la particularidad del caso latinoamericano, aquellos sectores y grupos de opinión que en Estados Unidos siempre magnificaron (quizá empleando un tono dramático) la posibilidad de un avance del comunismo internacional encontraron en algunos sucesos posteriores a la Revolución Cubana la mejor oportunidad para criticar la manera en la cual se había definido la conducta internacional de Estados Unidos.

La radicalización del proceso revolucionario en Cuba y la mayor presencia soviética en la isla no solo cuestionaron un pilar básico de la política exterior norteamericana: la Doctrina Monroe, sino también el acuerdo fundamental que inspiraba las relaciones interamericanas: evitar la penetración de fuerzas externas en el continente; aspecto que cobró proporciones insospechables durante la crisis de los misiles.

En ese sentido, la política exterior de Estados Unidos asume un nuevo viraje; ésta vez enterrando la estrategia de la represalia masiva,<sup>17</sup> y proponiendo una nueva política que permitiera adecuar la presión ejercida a las fuerzas del cambio a fin de insertarlas en esquemas y directrices acordes con los intereses norteamericanos. Asimismo, se planteaba la posibilidad de compartir la vigilancia y la orientación de dichos procesos a sectores al interior de cada uno de los países. En síntesis, lo que se buscaba era adecuar la respuesta norteamericana a la

<sup>17</sup> La cual buscaba el desarrollo abrumador del poderío nuclear norteamericano a un nivel que permitiera contener las acciones agresivas de otros Estados y de esta manera lograr la disuasión sobre la base de las armas atómicas

magnitud de la amenaza.

La nueva estrategia, llamada "respuesta flexible", tuvo una gran relevancia en el continente americano ya que es precisamente en esta región en la que durante los años sesenta, se reavivaron los movimientos de cambio social, los sentimientos nacionalistas y donde se suscitaron mayores brotes de agitación social.

En consecuencia, América Latina desarrollaría la seguridad nacional de una manera considerablemente distinta con respecto a lo ya previamente realizado. En el Cono Sur, la seguridad nacional se plantea a nivel de "doctrina" ya que su objetivo era constituirse en la conjunción de todas las ciencias humanas, "una síntesis entre política, economía, ciencias psicosociales y estrategia militar...[proponiendo determinados criterios definitivos] en todas las áreas de acción, desde el desarrollo económico, hasta la educación o la religión"<sup>18</sup>

En ese sentido, los militares latinoamericanos establecen una serie de ideas amén de las cuales resultaba posible el desarrollo del Estado sin poner en peligro la soberanía de la nación; a la vez que se respondía al nuevo diseño de la estrategia de respuesta flexible ya que eran los propios Estados latinoamericanos los encargados de preocuparse por el control de la subversión interna (con lo cual se libraba a Estados Unidos de esa tarea). En síntesis, la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina se implanta en atención a los siguientes factores:

(1) El mayor activismo político de los militares a raíz de los temores fundados en la confrontación Este-Oeste y los efectos de la misma para sus países.

<sup>18</sup> Joseph Comblin. "La Doctrina de la Seguridad Nacional" En Antonio Cavalla (ed.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina*, México, UNAM, 1979, p. 408.

(1) La vinculación de América Latina en la estrategia de la respuesta flexible a efecto de controlar la subversión interna y evitar nuevas incursiones del comunismo en el continente.

La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina ofrece una gran similitud con los postulados centrales del realismo político. Sus principales características son:

1. El Estado es entendido como un organismo dinámico que requiere de una esfera de actuación propia, tanto en el ámbito interno como en el orden internacional.
2. No reconoce diferencia alguna entre Estado y Nación.
3. Considera las necesidades de expansión y/o crecimiento del Estado para la realización de los intereses nacionales.
4. Las relaciones entre los Estados son relaciones de poder.
5. La paz es un Estado efímero. La guerra es un hecho inevitable.
6. Considera que la guerra contemporánea es una guerra total porque no solo se presenta en todo tiempo y lugar sino también porque demanda canalizar todos los recursos del Estado (tanto humanos como materiales) a la misma.
7. Busca una acumulación creciente de poder para alcanzar las metas que permitan la existencia del Estado y de los individuos que lo habitan.
8. Demanda una gran unidad nacional.

Hasta el momento, solo hemos hablado de las causas que en lo político, propiciaron la proliferación de regímenes sustentados bajo la Doctrina de Seguridad Nacional sin embargo, existieron algunos otros factores; éstos de índole económica, que contribuyeron a su implantación en América Latina.

El fracaso del modelo de desarrollo autónomo, basado en la sustitución de importaciones, acusaba durante los últimos años de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, algunas

señales inequívocas de su obsolescencia. Dicho modelo había resultado incapaz para desarrollar los sectores dinámicos de la economía, tales como la industria de bienes de capital y bienes intermedios. Lo anterior trajo como consecuencia la falta de una fracción de las burguesías latinoamericanas capaz de constituirse como sector dominante; a la vez que la clase trabajadora y el movimiento popular demandaban mejores condiciones salariales y de vida.

Se requería pues, de un nuevo modelo de desarrollo que, sustentado sobre la base de la constitución de una fracción burguesa dominante, lograra el control del movimiento popular a fin de evitar que éste se constituyera en factor que obstaculizara el nuevo proyecto de acumulación de capital. Dicha tarea demandaba la creación de un Estado fuerte y una sociedad disciplinada que bajo los marcos del modelo democrático liberal no se había logrado consolidar.<sup>19</sup>

No obstante el gran auge de la Doctrina de Seguridad Nacional durante los años sesenta, la rigidez con que se impuso y la escasa o nula movilidad social que la caracterizaban, contribuyeron de manera importante para su abandono; dando paso nuevamente a regimenes democráticos. Pese a ello, no en todos los países ha dejado de operar ni mucho menos ha desaparecido por completo en el diseño de política. En Chile y Paraguay se ha mantenido casi inmutable sin embargo, en aquellos países

<sup>19</sup> Un análisis detallado sobre las condiciones económicas que favorecieron la implantación de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina lo encontramos en Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos y América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*. Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980. Y en Gerardo Aceituno, Mirta Botzman et. al., *Estados Unidos y los Estados de Seguridad Nacional en América del Sur* En *Cuadernos Semestrales* No. 1. México, CIDE, 1977.

latinoamericanos que han retomado la fórmula democrática, la seguridad nacional continua teniendo vigencia tanto en las esferas militares (que la han asumido como una ideología "endogrupo") como entre los gobiernos civiles (aun cuando ya no se manifiesta como doctrina).<sup>20</sup> Sin embargo, conviene señalar que en los últimos años se han operado algunos cambios de importancia considerable entre las políticas de seguridad nacional que se han adoptado en esos países y las prácticas que se circunscribían en el ámbito de la Doctrina de Seguridad Nacional.

*d) Las concepciones modernas sobre seguridad nacional.*

En la actualidad, con frecuencia escuchamos en las opiniones de dirigentes políticos, académicos e intelectuales una tendencia a explicar la conducta internacional de los Estados bajo ciertos criterios que se enmarcan en un mismo concepto: la seguridad nacional. Con ella, se pretenden justificar las acciones que el Estado asume para la realización de sus objetivos nacionales y la preservación de su integridad y soberanía.

Dicho fenómeno no es fortuito. Su reciente uso tiene mucho que ver con el estado actual de las relaciones internacionales. En efecto, el creciente número de conflictos generados al interior de algunos países, las demandas crecientes de sociedades que demandan reivindicaciones de todo tipo, la preocupación por la agudización de la crisis económica y sus efectos al interior de los Estados, la penetración cultural, la

<sup>20</sup> Véase Jacques Ginesta, "La Doctrina de la Seguridad Nacional como ideología del poder militar en Uruguay". Ponencia presentada en el Seminario Internacional: La Seguridad de los Países de América Latina en el Marco de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. Mayo 6-9 de 1967.

desvalorización de las sociedades, las incesantes pugnas entre países vecinos etc... generan el marco propicio para un desarrollo más profundo de los aspectos relativos a la seguridad nacional.

Tal como lo señalan algunos estudios recientes, los Estados han comenzado a sustituir paulatinamente los enfoques tradicionales sobre la seguridad nacional que casi de manera fatal sustentaban la salvaguardia de la integridad del mismo a partir de modelos militaristas. Es decir, se están dejando de lado aquellos enfoques altamente cargados de realismo político; para los cuales la determinación de la seguridad nacional estaba determinada por el potencial militar con el cual se cuenta para enfrentar las amenazas del exterior. De igual forma, se han comenzado a abandonar aquellos estudios en los cuales se asociaba la seguridad nacional solo con las superpotencias e inclusive los que veían en la determinación del Estado por crear una política de seguridad nacional en reflejo de las necesidades de la estrategia global de los grandes bloques hegemónicos para dar paso a nuevos enfoques; en donde se realiza una fusión de todas las ciencias humanas (siguiéndose la tradición latinoamericana de los sesenta ) pero privilegiándose el factor "humanístico".<sup>21</sup>

El uso del concepto de seguridad nacional difiere de manera sustancial de las formas anteriores en la que ésta se presentaba. Si bien es cierto aun manifiesta algunos rasgos en común con toda la tradición política anterior, el reciente uso del

<sup>21</sup> Un trabajo excelente sobre este nuevo enfoque lo tenemos en Alberto Cisneros-Lavaller, "Hacia un enfoque humanístico del concepto de seguridad nacional" Ponencia presentada en el seminario internacional: La Seguridad Nacional de los Países de América Latina en el marco de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. Mayo 6-9 de 1987.

concepto ha adquirido un carácter totalizante; en el que las preocupaciones por la seguridad ya no van a estar dirigidas solo hacia la preservación del Estado como entidad política sino también prestará atención a los aspectos económicos, psicosociales, culturales en fin, a todo aquello que directa o indirectamente afecta al propio Estado y a quienes lo habitan.

A nivel evolutivo, en un principio la necesidad de diseñar algunas medidas de seguridad de las cuales el Estado pudiera valerse para su sostenimiento, respondían a las amenazas que se identificaban con el exterior. Es decir, en el ámbito interno los temores asumían una importancia mucho menor ya que lo verdaderamente amenazante se encontraba fuera de las fronteras.

Aun cuando siempre presentes, las amenazas internas fueron sobrellevadas durante largos periodos, hasta llegar un momento en el cual cobraban dimensiones mayores que demandaban una actitud distinta de parte de los gobiernos.

Mientras que la amenaza externa se encontraba latente en función de las características mismas del orden internacional, la preocupación por la seguridad fue en aumento; más aun cuando se considera la importancia de los nuevos mecanismos de la estrategia moderna para aprovechar las vulnerabilidades internas de los países. En ese sentido, a partir de los años sesenta la seguridad nacional se torna una disciplina mucho más dinámica y completa, interesada tanto en las amenazas externas como en los problemas que al interior pudieran truncar el desarrollo nacional.

En la actualidad, los Estados están más concientes de ambos factores sin embargo en algunos casos se privilegia más a un factor que al otro debido a las particularidades mismas que se presenten en cada caso. Hoy en día, la seguridad nacional es una

realidad para todos los Estados pero, a pesar de existir nociones generales acerca del cómo debe ser entendida, cada Estado integra de manera muy particular su propia política y normas de conducta. De ahí el por qué la gran diversidad de definiciones de seguridad nacional y la gran complejidad que presenta su estudio.

## 1.2. DEFINICION

Definir la seguridad nacional no es fácil. Los elementos que contribuyen a ello resultan del hecho de que este concepto se asocia con un valor que las naciones posee. Lo anterior es en sí mismo un error ya que la seguridad nacional no es un valor sino una condición que permite al Estado el mantenimiento de sus valores. Asimismo, no es fácil saber la medida en base a la cual una nación se puede sentir segura de las amenazas del exterior.

La seguridad nacional es una evaluación basada en percepciones acerca de la realidad del Estado tanto a nivel de sus problemas internos como también con respecto a su posición en el ámbito de las relaciones internacionales. Tales percepciones de ninguna manera se reducen a considerar única y exclusivamente la fortaleza y la debilidad del Estado sino también la magnitud, vías y efectos que dichas amenazas pueden tener para el desarrollo nacional.

Tales circunstancias han generado toda una serie de definiciones que en lo general, expresan la preocupación del Estado acerca de las condiciones para su protección ante los ataques externos o internos de fuerzas hostiles. En ese sentido, las definiciones que tradicionalmente se manejaban en el ambiente político no aportan todos los elementos necesarios que hoy en día demanda su estudio.

Como ya hemos dicho, la dificultad para definirla se encuentra en el dinamismo de la disciplina y en su carácter meramente subjetivo. Sin embargo, de todas las definiciones existentes podemos recoger algunas que contribuyen al enriquecimiento de las nociones modernas. Dichas definiciones las podemos agrupar de la siguiente manera:

a) *Con tradición militarista.*- Siendo las más conocidas a nivel latinoamericano, en estas definiciones se observa la creciente preocupación de los círculos castrenses por el mantenimiento del Estado de manera integral. En general, definen a la seguridad nacional como "la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales".<sup>22</sup>

En dichas definiciones se presta especial atención a la necesidad de que algún órgano; en este caso las fuerzas armadas, proporcionen las condiciones propicias para que el Estado pueda alcanzar el desarrollo sin impedimentos en lo interno y con un ambiente favorable en la escena internacional.

Si bien es cierto que en estas definiciones se consideran ambas caras de una misma realidad es decir, el factor interno y el internacional, no es menos cierto que la principal preocupación está en la creación de las condiciones propicias en el ámbito interno. En ellas, la contención de las contradicciones internas y de los antagonismos se constituyen como una prioridad para el Estado ya que de esta manera se contribuye tanto al

<sup>22</sup> Coronel Alejandro Medina Lois. "La Doctrina de Seguridad Nacional". En Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 307

fortalecimiento del poder nacional como también a la preservación de los intereses vitales.

*"La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales"*<sup>23</sup>

Estas definiciones, aparte de su carácter global, confieren una gran importancia a la geopolítica; a la que entienden como la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados a fin de extraer conclusiones de naturaleza política.<sup>24</sup>

De esta manera, el Estado puede estar en condiciones de determinar la manera en la cual puede salvaguardar sus intereses y objetivos nacionales a pesar de los desequilibrios externos.

b) *De carácter general.* - Lejos de vincularse específicamente con alguna ideología o interés en particular, estas definiciones resultan ser de las más ilustrativas de la importancia de la seguridad nacional para el diseño de política. La mayoría de ellas, al igual que en el caso anterior, encuentran en el realismo político y en la Guerra Fría sus principales referentes teóricos.

Para ellas, la seguridad nacional "incluye la política de defensa tradicional así como también las acciones no militares que el Estado toma para asegurar su capacidad total de sobrevivir como entidad política lejos de influencias que pudieran obstaculizar la

<sup>23</sup> General Osiris Villegas, "La Seguridad y su Implicancia en la Política y Estrategia Nacional y en las Políticas y Estrategias Sectoriales" En Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina*, op. cit.

<sup>24</sup> <sup>218</sup>

Véase Jorge E. Atencio, "Qué es la Geopolítica?" Buenos Aires, Editorial Fleamar, 1965. p. 41

realización de sus objetivos nacionales e internacionales."<sup>25</sup>

Dentro de esta misma categoría encontramos la formulada por Walter Lippman quien considera que la seguridad de una nación se relaciona con la posibilidad de defender sus valores principales y, si en caso de tener que recurrir a la guerra como medio para defender dichos valores, solo podrá considerar que salió bien librada del conflicto en la medida que sus valores fundamentales hayan permanecido incólumes.<sup>26</sup>

c) *Según su enfoque.* - En el estudio de las definiciones sobre seguridad nacional con frecuencia encontramos que en algunas de ellas se da preferencia o mayor atención a cierto elemento; que es el que asume el mayor peso en la definición. De tal suerte podemos hacer una categorización que obedece al desarrollo actual en materia de seguridad nacional.

Las definiciones podrían agruparse de la siguiente manera:

\* *Defensa de la integridad territorial.* - La esencia de la seguridad nacional se encuentra en las capacidades del Estado para resguardar la integridad y soberanía de la nación; evitando la presencia de fuerzas externas que impidan el desarrollo de los valores nacionales.

\* *Percepción de amenazas.* - En ellas existe un alto grado de conciencia acerca de las posibilidades de conflicto dado el desorden político internacional. En ese sentido, la base de la seguridad nacional se encuentra en la capacidad del Estado para

<sup>25</sup> Michael H. Louw. "National Security". Pretoria, Universidad de Pretoria, 1978. Citado por Barry Buzan, *People, States and Fears*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1983, p. 242

<sup>26</sup> Walter Lippman. "U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic" Boston, Little, Brown and Company, 1943, p. 51

evitar verse afectado por la pugna entre las superpotencias o bien por desequilibrios de orden regional.

\* Con capacidad múltiple.- Son enfoques más generales, en los que la única manera para sentir que un Estado se encuentra verdaderamente seguro es a través del mantenimiento de un desarrollo equilibrado en todas las esferas, de la vida nacional; sean éstas la económica, política, social o militar. De acuerdo con este enfoque, la falta de desarrollo en una de ellas constituye una fuente de inseguridad ya que puede convertirse en una vulnerabilidad que el enemigo puede explotar.

\* Enfoque desarrollista.- Muy vinculado con el anterior, para éste la seguridad supone desarrollo. No hay seguridad en la medida que no se generen las condiciones propicias para el desarrollo de la nación. Por lo tanto, la misión del Estado es la de fomentar el crecimiento integral de todos los benefactores que contribuyen al desarrollo general de la nación. Este enfoque se diferencia del anterior en la medida que el aspecto de la fortaleza militar es un factor no prioritario; razón por la cual la mayor cantidad de recursos disponibles habrán de destinarse al crecimiento económico y no al incremento en los gastos militares como medio para garantizar la seguridad.<sup>27</sup>

En general, lo que podemos ver en estas definiciones es la gran generalidad y la falta de un criterio unificador en torno al problema de la seguridad. Las explicaciones a esta carencia son muchas pero en general, podemos retomar las ideas de Arnold Wolfers en el sentido de que la seguridad nacional es en si misma un concepto ambiguo en la medida que "significa diferentes cosas

<sup>27</sup> Para mayores referencias sobre este enfoque en particular véase Antonio Cisneros Lavaller. Op. Cit.

para la gente, aparte de tener muchas dimensiones y que en si puede no significar nada en particular."<sup>28</sup>

Las anteriores definiciones presentan varios problemas. En primer lugar, todas ellas atribuyen a la seguridad nacional un carácter absoluto. Si bien es cierto que a nivel semántico lo que es seguro no es inseguro y viceversa, en la actualidad es muy difícil saber el cómo una nación puede sentirse plenamente segura en un medio internacional que plantea crecientes amenazas y retos para el Estado.

La medida de la seguridad en ningún momento es fácil ya que depende mucho de criterios subjetivos. Por otra parte, tales definiciones ponen de relieve la importancia de ciertos aspectos de la vida nacional tales como los valores fundamentales, agresiones del exterior, crecimiento integral, intereses vitales, etc... que desde luego denota una percepción de la realidad que no puede ser la misma para todos los países debido a la diversidad de Estados que componen el concierto internacional.

En ese sentido, las definiciones modernas de seguridad nacional ya no solo se circunscriben en el ámbito de las defensas militares a amenazas militares porque ya no es solo el aspecto militar el que en nuestro tiempo plantea la totalidad de las amenazas. En la actualidad, y a pesar de que las condiciones en la política mundial ha cambiado sustancialmente, aun encontramos definiciones de la seguridad nacional que denotan un profundo desconocimiento no solo de la evolución histórica del concepto sino también de los niveles del mismo.

<sup>28</sup> Arnold Wolfers. Op. Cit. p. 147

En la actualidad, el concepto de seguridad nacional es mucho más amplio ya que incluye dentro de su estudio las dimensiones económicas, diplomáticas, sociales, culturales, etc... en adición a las dimensiones militares que necesariamente debe comprender.

Una definición completa de la seguridad nacional puede ser aquella en la cual se integren los siguientes elementos:

a) Base interna.- En la cual se asienten las condiciones favorables para el desarrollo pleno de las instituciones y la preservación de los valores y la forma de vida a la cual ha accedido una sociedad. Esta base interna se compone de la conjunción equilibrada de las esferas económica, política y social, en el que se logre el mantenimiento de los niveles de vida y se logre la armonía de intereses.

b) Base externa.- En esta se debe prestar atención a las condiciones que en el medio internacional favorezcan el desarrollo de la nación y la preservación de la base interna. Asimismo, en ella se debe realizar un balance de las amenazas que plantea para el Estado la existencia de conflictos fuera de sus fronteras, las alianzas que a nivel regional o internacional pueden contribuir a la defensa de la integridad territorial y la soberanía.

En ese sentido, la seguridad nacional más que una capacidad, es una percepción hecha por el Estado de los factores económicos, políticos, sociales y culturales que confluyen para lograr el desarrollo óptimo de las instituciones así como también para la preservación de la integridad territorial y de la soberanía. Dentro de esta percepción, el Estado ha de contar con criterios definidos desde luego no de manera absoluta sino más bien a partir de niveles adecuados con la magnitud de las amenazas

que se planteen tanto en lo interno como en el plano internacional. Y es precisamente en la fijación de tales niveles que el Estado determinará su posición y las acciones que habrá de emprender frente a las actitudes hostiles que se presenten tanto a nivel nacional como fuera de sus fronteras y que puedan afectar su independencia, soberanía, instituciones o forma de vida.

Por otra parte, en el estudio de la seguridad nacional con frecuencia encontramos en la literatura sobre el tema un error bastante frecuente. Este es considerar a la seguridad nacional, a la política de seguridad nacional y a la estrategia de seguridad nacional como una misma cosa.

La seguridad nacional, como ya hemos dicho, no es más que una percepción que el Estado hace respecto de su situación interna y los problemas que puede afrontar en el exterior. Como lo señalara Wolfers, la "seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y, en un sentido subjetivo, mide el temor a que dichos valores sean atacados."<sup>29</sup> En cambio, la política de seguridad nacional es una parte "de la política gubernamental cuyo objetivo es la creación de condiciones favorables tanto interna como internacionalmente para la protección y extensión de los valores nacionales vitales contra adversarios externos potenciales."<sup>30</sup> Si bien es cierto esta definición no arroja la luz suficiente para entender la política de seguridad nacional en su totalidad, si nos aporta valiosos

<sup>29</sup> Arnold Wolfers. Op. Cit. p. 150

<sup>30</sup> Frank N. Trager y F.N. Simonie. "An Introduction to the Study of National Security" en F.N. Trager y P.S. Kronenberg, National Security and American Society, Kansas, University of Kansas, 1973. p. 36.

elementos a considerar. En primer lugar, debemos señalar que la política de seguridad nacional debe considerar siempre los siguientes elementos:

- \* Valores nacionales
- \* Política gubernamental
- \* Condiciones del Desarrollo a nivel nacional
- \* Condiciones del Desarrollo a nivel internacional.

Dichos elementos, aún cuando generales, proporcionan las bases principales para el diseño de una política en la cual se incluyan tanto las percepciones como las acciones para evitar que las amenazas internas o externas afecten el desarrollo y la seguridad del Estado.

Cada Estado define a su manera la política de seguridad nacional de acuerdo a las dimensiones de la amenaza, ya sea en lo interno o por los problemas que se manifiesten en el orden internacional y cuyos efectos pongan en predicamento los intereses del Estado; a las aspiraciones en cuanto a la formación, consolidación o desarrollo de cierta forma de organización política; a su comprensión de la política mundial y a la manera en la cual el Estado busque definir su seguridad en relación con el ambiente imperante en el ámbito internacional.

En ese sentido, existe una gran diversidad de política de seguridad nacional definidas de acuerdo con los parámetros establecidos por y desde el Estado diseñan su política de seguridad nacional de manera autónoma. En muchas ocasiones tales políticas obedecen a presiones o a factores de carácter externo que condicionan y hasta veces imponen determinados criterios que no siempre un Estado está en condiciones de rechazar por tratarse de situaciones que escapan a su control o bien por venir de un

Estado más poderoso y con el cual tradicionalmente se vinculan los objetivos políticos. Tal es el caso, por ejemplo, de los Estados de Seguridad Nacional en el Cono Sur; en donde como ya hemos dicho, existía las condiciones internas para su imposición sin embargo, mucho tiene que ver la estrategia norteamericana hacia la región. Esto último nos lleva a considerar un último concepto que creemos conveniente precisar. Este es el referente a la estrategia de seguridad nacional.

Entendemos por estrategia de seguridad nacional las acciones que el Estado toma a fin de reducir su vulnerabilidad, para reducir las amenazas o bien para eliminarlas por completo. Supone desde luego, la participación casi exclusiva del Estado en cuanto a su formulación, ya que es él quien define los criterios que habrán de seguirse, la manera en la cual serán atacadas las vulnerabilidades, ya sea que estas se refieran únicamente a situaciones que pongan en peligro la estabilidad y la paz interior o bien que estas se expresen en el orden internacional y que atenten contra la integridad del Estado. La estrategia de seguridad nacional se relaciona directamente con la percepción de las amenazas y es precisamente en torno a las mismas que se definen las medidas que habrán de adoptarse al respecto. Sin embargo, debemos señalar que la estrategia de seguridad nacional es casi por definición, privativa para la mayoría de los países que, sin ser superpotencias, no poseen ni los instrumentos ni las capacidades para hacerla valer. Una estrategia de seguridad nacional como tal requiere de un conjunto de condiciones y factores que permitan al Estado persuadir a otros de adoptar determinadas acciones que podrían perjudicarlo en la realización de sus intereses nacionales. Por lo tanto, la estrategia de la

seguridad nacional supone un nivel de instrumentación de políticas a nivel internacional orientadas para satisfacer los ideales del Estado y de esta manera construir una seguridad nacional "hacia afuera"; en tanto que el ambiente en el que se desarrolla es propicio y garantiza el mantenimiento de los valores e intereses del Estado.

De estos conceptos el que más nos interesa es el relativo a la política de seguridad nacional. Las razones son obvias. En primer lugar porque en función de la política de seguridad nacional es posible detectar la manera en la cual el Estado percibe su realidad interior y los problemas u obstáculos que para su desarrollo pueda encontrar en el ámbito de las relaciones internacionales. En segundo lugar, porque con el conocimiento de la misma podemos determinar tanto la conducta como las acciones que el Estado habrá de asumir la verse afectado en sus intereses. Por último, a través de la política de seguridad nacional estamos en condición de analizar los problemas que surgen de la interacción de los Estados y que provocan reacciones no solo al interior de los mismos sino también en la evolución de su política internacional.

### 1.3. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

En su oportunidad, hemos hablado de la existencia de ciertos criterios en base a los cuales un Estado define su política de seguridad nacional. Debido a la multiplicidad de factores que intervienen en su formación y la gran subjetividad que le es particular, sería casi imposible considerar un solo esquema o estructura de los elementos que confluyen en el diseño del sistema de seguridad nacional sin embargo, existen algunos

sumamente flexibles y generales que bien pueden utilizarse para dar cuenta de la complejidad e importancia de la seguridad nacional en el diseño de la política del Estado.

Daniel Kaufman, Jeffrey McKittrick y Thomas Leney en su más reciente obra<sup>31</sup> restan los problemas que se presentan en el estudio de la seguridad nacional y en la determinación de los criterios y aspectos que ésta comprende. Pese a ello, los autores señalan la posibilidad de estructurar un sistema válido para tal objetivo, cuyas características le permitan ser aplicado no solo análisis de la política de seguridad nacional de las grandes potencias sino inclusive de cualquier otro Estado.

Entre otras cosas, señalan que es a partir de la fijación de los valores nacionales; sean estos la libertad, la supervivencia o la prosperidad, así como también los aspectos del desarrollo a nivel nacional e internacional de interés para el Estados que éste encuentra en condiciones de definir sus propios intereses nacionales de acuerdo a la tradición política que le precede pero también adecuándolos a las características del medio en que se desenvuelve.

Tanto los valores como los intereses resultan de una importancia incuestionable dentro del diseño de la política de seguridad nacional ya que de hecho, constituyen su principal fundamento y el fin último de la misma. Esta serie de consideraciones permiten la formación de un concepto muy interesante que no solo ha sido pilar en el análisis político sino también para comprender la acción política del Estado. Nos

<sup>31</sup> Daniel Kaufman, Jeffrey McKittrick y Thomas Leney (eds.) *U.S. National Security: a framework for analysis* Lexington, Lexington Books, 1985. p.p. 3-26.

referimos al interés nacional.

El interés nacional, aun cuando se forma en lo interno, mas bien constituye una importante herramienta para describir, explicar o evaluar la política exterior del Estado así como también para justificar su conducta. De hecho, el interés nacional es un concepto que antecede a la seguridad nacional ya que éste fusiona tanto los valores vitales como la tradición política que el Estado ha seguido a lo largo de la historia. En ese sentido, el realismo político y en particular Hans Morgenthau, recoge de manera excelente la importancia del interés nacional para la comprensión de la política del Estado. Morgenthau señala que el interés definido en términos del poder es la base que permite entender la política internacional por lo cual, los objetivos de ésta deben definirse en términos del interés nacional. En ese sentido, la política internacional brinda al Estado la oportunidad de buscar la manera de satisfacer sus intereses nacionales de acuerdo con las premisas básicas que le dan razón de ser y que legitiman su presencia en el orden mundial. Si bien es cierto que la principal proyección del interés nacional se da a nivel externo, no puede descartarse por ello el papel que juegan los factores de carácter interno en la formulación del interés nacional y más tarde, en la política de seguridad nacional.

Los factores de carácter interno que contribuyen a la formación de criterios de seguridad nacional tienen mucho que ver con la manera en que un Estado percibe la política internacional, las condiciones económicas en las que se desenvuelve, sus problemas sociales así como también, sus dificultades en el terreno político. Es de acuerdo a las dimensiones económica,

política, social e internacional que un Estado puede moldear su política de seguridad nacional.

En el ámbito de los factores internos, los valores esenciales de la sociedad juegan un papel muy importante: de ahí el por qué para muchos, estos elementos se integran en la llamada *cultura estratégica* esto es, todos aquellos principios que han estado presentes siempre en el desarrollo del Estado y que constituyen la base principal de la razón de ser de la sociedad y de quienes la forman. Asimismo, la ideología juega un papel muy importante tanto en la definición de los intereses nacionales como en la política de seguridad nacional. En ese sentido, la protección de una ideología en particular puede constituirse en un objetivo primario de la política del Estado.

La ideología que profesa una formación social permite al Estado definir objetivos concretos de política, conocer las posibles reacciones de la sociedad ante cierto estímulo, crear un clima de unidad nacional, respeto de las instituciones y en particular, una idea de nacionalismo. Y es precisamente una de las preocupaciones del Estado el desarrollo de un fuerte sentido nacionalista ya que de ésta manera los demás valores de la sociedad pueden mantenerse casi por anexión.

Dentro de los factores internos no podemos desconocer tampoco la importancia que reviste el hecho de que la sociedad encuentre en las políticas del Estado beneficios que se reflejen en su nivel de vida, en su seguridad individual y la de sus posesiones.

Los factores externos ejercen una influencia mucho mayor en la determinación de los intereses nacionales y por ende, en la política de seguridad nacional. Es a partir de la identificación

de las amenazas para los intereses vitales de la sociedad que el Estado siente la necesidad de diseñar una política en torno a la cual pueda articular la respuesta ante las amenazas del exterior.

Dichas amenazas pueden ser de dos tipos:

a) Aquellas que se refieren única y exclusivamente a situaciones que afectan el desarrollo del Estado, la preservación de su estabilidad y la vigencia de sus instituciones, ideología y valores fundamentales.

b) Aquellas que se constituyen en una amenaza común a todas las naciones del mundo.

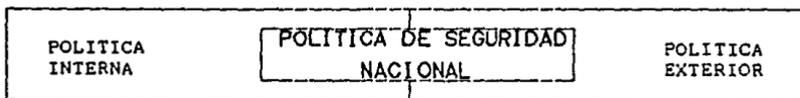
Las primeras demandan una política de seguridad nacional y las segundas una política de seguridad internacional. Sin embargo, y a pesar de sus diferencias, ambas plantean para el Estado la necesidad de políticas y acciones que aminoren o erradiquen tales amenazas. Dichas políticas de ninguna manera se conducen en base a un patrón definido ya que de hecho, cada Estado determina libremente las acciones que habrán de seguirse en caso de que la conducta de otro Estado afecte sus intereses nacionales.

En muchas ocasiones, los Estados recurren a la formación de alianzas por medio de las cuales puedan presentar un frente común y una acción unificada a los problemas que le plantee la existencia de naciones hostiles. De igual forma, influye en la participación del Estado en organizaciones internacionales; mismas que se constituyen como el escenario propicio para denunciar las agresiones a las cuales se ve sujeto.

La interacción de ambos factores resulta de suma importancia toda vez que se constituye en la primera aproximación a la determinación de los criterios en base a los cuales el Estado conducirá su política de seguridad nacional. El resultado de la

conjunción de los valores fundamentales, más la interacción entre los factores internos y externos del desarrollo del Estado tienen como consecuencia la determinación del interés nacional; que permite al Estado definir una estrategia nacional que condensará las preocupaciones e ideas básicas a fin de proyectar un sistema de seguridad nacional. Dicho sistema, aparte de requerir toda una infraestructura necesaria para su funcionamiento, se encarga de la instrumentación, ejecución y control de las políticas a seguir. La estrategia de seguridad nacional pues, se transforma en base al sistema creado por el Estado en la política de seguridad nacional.

La política de seguridad nacional es el resultado de la interacción de los desarrollos internos e internacionales, el espectro de interacciones entre factores internos y externos que varían en grado e intensidad de acuerdo a la dimensión del problema y al impacto del mismo en el conjunto de objetivos e intereses nacionales.



De acuerdo a Kaufman, McKittrick y Leney, la política de seguridad nacional se maneja solo al nivel de tres esferas: la económica, la militar y la diplomática. Aun cuando cierto lo anterior, de ninguna manera puede afirmarse que es solo al nivel de estas tres esferas como puede entenderse la política de seguridad nacional.

Si bien es cierto los autores consideran de suma importancia los factores internos (tales como el mantenimiento de la soberanía, del orden vigente, de las instituciones, ideología,

cultura, etc...)<sup>32</sup> en la formulación del interés nacional, no puede desconocerse tampoco la importancia de éstos en el diseño de la política de seguridad nacional. El no atender a ellos significaría reconocer que la seguridad nacional tiene solo una faceta exterior esto es, se diseña únicamente para defender al Estado contra amenazas que surjan en el exterior; desconociendo que igualmente son importantes los elementos que en lo interno se ciernen como una eventual amenaza para los intereses del Estado.

En ese sentido, la estructura de la política de seguridad nacional se integra de la siguiente manera:

a) *Política Interior.*- Parte fundamental de la política de seguridad nacional, es aquella que se encarga de analizar los problemas que para el Estado representa la existencia, al interior de su territorio, de factores que puedan alterar el orden vigente, la permanencia de las instituciones y de los valores sustanciales de la sociedad. Para ésta, la esencia de la seguridad nacional no solo se encuentra en la perpetuación del Estado que si bien importante, no puede lograrse en la medida que la sociedad vaya perdiendo paulatinamente los valores y condiciones que hacen posible su formación.

De hecho, esta parte de la política de seguridad nacional es la responsable de ver por una parte, la manera en la que interactúan los valores e intereses nacionales para la formación de los objetivos del Estado y por otra, la forma en la que la política económica, social y en general aquella relativa a la organización de las instituciones, la participación política de los individuos etc... inciden en el conjunto de la sociedad.

<sup>32</sup> Véase Cuadro No. 1 p. 47

El impacto de la política interna en el diseño de una posición frente a la seguridad nacional es incuestionable ya que ésta no solo es el resultado de planteamientos subjetivos, en los cuales se planteen las formas óptimas a través de las cuales el Estado se puede desenvolver en la escena internacional sino también de la confluencia de factores que constituyen el entorno en el que se conduce el quehacer político del mismo.

Samuel Huntington reconocía la importancia de la política interna al señalar que la política de seguridad nacional "...existe entre dos mundos, uno es el de la política internacional; el mundo del balance de poder, de las guerras y las alianzas... El otro es el mundo de la política interna; el mundo de los grupos de interés, de los partidos políticos y de las clases sociales con objetivos e intereses en conflicto."<sup>39</sup>

Dicha consideración pone de manifiesto interesantes elementos. En primer lugar, en la formulación de la política de seguridad nacional vista desde una perspectiva interna, resultan de gran importancia la opinión de los grupos de presión de intereses de partidos políticos y en general de todas aquellas fuerzas relacionadas con la conducción de la política o bien de aquellas que representan a importantes grupos de opinión ya que, como lo hemos señalado en su oportunidad, el fin último de la seguridad nacional no es tan solo la preservación del Estado sino que también de los valores e intereses sustanciales de la sociedad. En segundo lugar, la importancia de los factores internos en el diseño de la política de seguridad nacional tiene que ver con la idea de que no siempre lo ideal es aquello que

<sup>39</sup> Samuel P. Huntington. "The Common Defense" Nueva York, Columbia University Press, 1964. p. 1

expresa la conducción del Estado. Al menos en el caso de la seguridad nacional tiene que ver con la idea de que no siempre lo ideal es aquello que expresa la conducción del Estado. Al menos en el caso de la seguridad nacional, la política del Estado debe estar en íntima relación con los valores e intereses de la sociedad es decir, la base material del Estado que en su sociedad es la que le confiere la objetividad a su política de seguridad nacional. Esto es, la política de seguridad nacional no podría estar divorciada de los valores e intereses de la sociedad ya que he hecho, ésta en un producto necesario para la preservación del Estado y del orden social vigente.

b) *Política Económica.*- Intimamente relacionada con la anterior, posee la peculiaridad de reflejarse no solamente al nivel de lo interno ya que también se enfoca en el aspecto externo; siendo éste quizá el más importante. En ese sentido, la política económica como parte el diseño de la política de seguridad nacional tiene que ver con la manera en la cual el Estado maneja sus finanzas, la situación en la cual se encuentra su economía, la distribución de sus recursos su comercio, la dependencia con el exterior, la forma en la cual los benefactores satisfacen las demandas de los individuos que componen su sociedad así como también la manera en que conduce sus relaciones económicas con otros países.

La política económica es uno de los aspectos más olvidados en el estudio de la seguridad nacional ya que por lo general se presenta mucho mayor atención a los factores de carácter político y militar que a los económicos que, dicho sea de paso, son fundamentales en la actualidad. Debido a las características del orden mundial de nuestro tiempo sería bastante

difficil señalar el cómo en un ambiente cada vez más cargado de dependencia, de proteccionismo, guerras comerciales, sanciones arancelarias deuda externa etc., una superpotencia o un país menos desarrollado podría sentirse "seguro". Sin embargo, la política económica se convierte en una de las preocupaciones fundamentales para el Estado e indudablemente es en la que los países menos desarrollados no están en condiciones de intervenir en la medida que a ellos no les es del todo propio el manejo y la conducción de su política económica que por lo general se realiza fuera de sus fronteras, en los grandes centros financieros mundiales. Incluso para las grandes potencias, la política de seguridad nacional vista desde sus dimensiones económicas ha experimentado un gran auge. Los ejemplos son muchos pero uno muy ilustrativo puede ser el relativo a los problemas en las relaciones Estados Unidos-Japón a raíz del enorme déficit comercial del primero con el segundo, la invasión de los productos japoneses en el mercado norteamericano, el poderío cada vez mayor del yen frente a un dólar cada vez más declinante etc...

En lo interno, la política económica resulta interesante toda vez que el mantenimiento de niveles de ingresos adecuados a la realidad, las posibilidades de desarrollo interno sobre la base de una industria fuerte, una menor dependencia de materias primas del exterior y el manejo autónomo de la economía son aspiraciones que aun cuando lejanas, no se desprenden de las intenciones del Estado.

c) *Política Militar.*- Tradicionalmente se consideraba que un Estado debía desarrollar una política militar que le permitiera enfrentar por la vía de las armas, las agresiones que otro u otros Estados realizaran en su contra. En la actualidad para la

política de seguridad nacional no solo es importante un desarrollo de las fuerzas armadas que garantice la permanencia del Estado y del orden por él creado ante amenazas que se presenten en el exterior. Hemos de considerar que también resulta interesante el ver como casi en la mayoría de los países, las fuerzas armadas no solo piensan en agresiones del exterior sino también en que su intervención puede estar dada ante problemas que en lo interno puedan desestabilizar al conjunto de la sociedad. En nuestro tiempo, las fuerzas armadas cumplen con una doble función: por una parte la defensa del Estado ante agresiones del exterior y en segundo, el control de la subversión interna, de movimientos desestabilizadores que pongan en peligro la vigencia de las instituciones y de la forma de vida por la cual se ha optado. En muchos países, como México, Colombia y Brasil, las fuerzas armadas poseen también planes de asistencia a la ciudadanía en caso de desastres naturales y situaciones de emergencia nacional.

De acuerdo con Kaufman, McKitrick y Leney, en la política militar del Estado ha de atenderse siempre a la observación de sus componentes principales: la estrategia militar; entendida como los planes del Estado para usar o amenazar con el uso de la fuerza a fin de crear un clima propicio para lograr la solución política de los problemas y la fuerza estructural; que se refiere a la organización de las fuerzas armadas, el número de soldados, sus equipos y capacidades. Gracias a lo anterior, un Estado puede conocer la magnitud de la amenaza que le plantea otro y así saber la manera de contrarrestar sus acciones si es que existe capacidad para ello o, en su defecto, buscar otra manera de solucionar las

diferencias.<sup>34</sup>

d) *Política Diplomática.*- Esta tiene que ver con el manejo de las relaciones entre los Estados. Siendo precisamente en la esfera diplomática en la que se manifiesta el grueso de la interacción se pone en el diseño de la política de seguridad nacional. Algunos coinciden en señalar que es precisamente la política diplomática la dimensión de la seguridad nacional más importante porque es precisamente en ella en la que la mayor parte de los conflictos tratan de encontrar una primera solución y en donde se generan las condiciones para la formación de alianzas y demás pactos militares o políticos cuyo objetivo es la imposibilidad de que un Estado agreda a otro sin afectar los intereses de los demás.

La dimensión diplomática permite al Estado buscar la unión con otros para la búsqueda de soluciones a problemas comunes. Si bien es cierto en la actualidad no puede afirmarse que los organismos internacionales como Naciones Unidas o aquellas de carácter regional han sido de mucha utilidad para la solución de los problemas, si ofrecen un espacio propicio para la expresión de opiniones y de esfuerzos para influenciar en algo la política de las naciones en conflicto. En ese sentido, las negociaciones internacionales constituyen un valioso elemento dentro de la política de seguridad nacional ya que ofrece la posibilidad de dirimir conflictos por otras vías que no necesariamente son a través del uso de la fuerza.

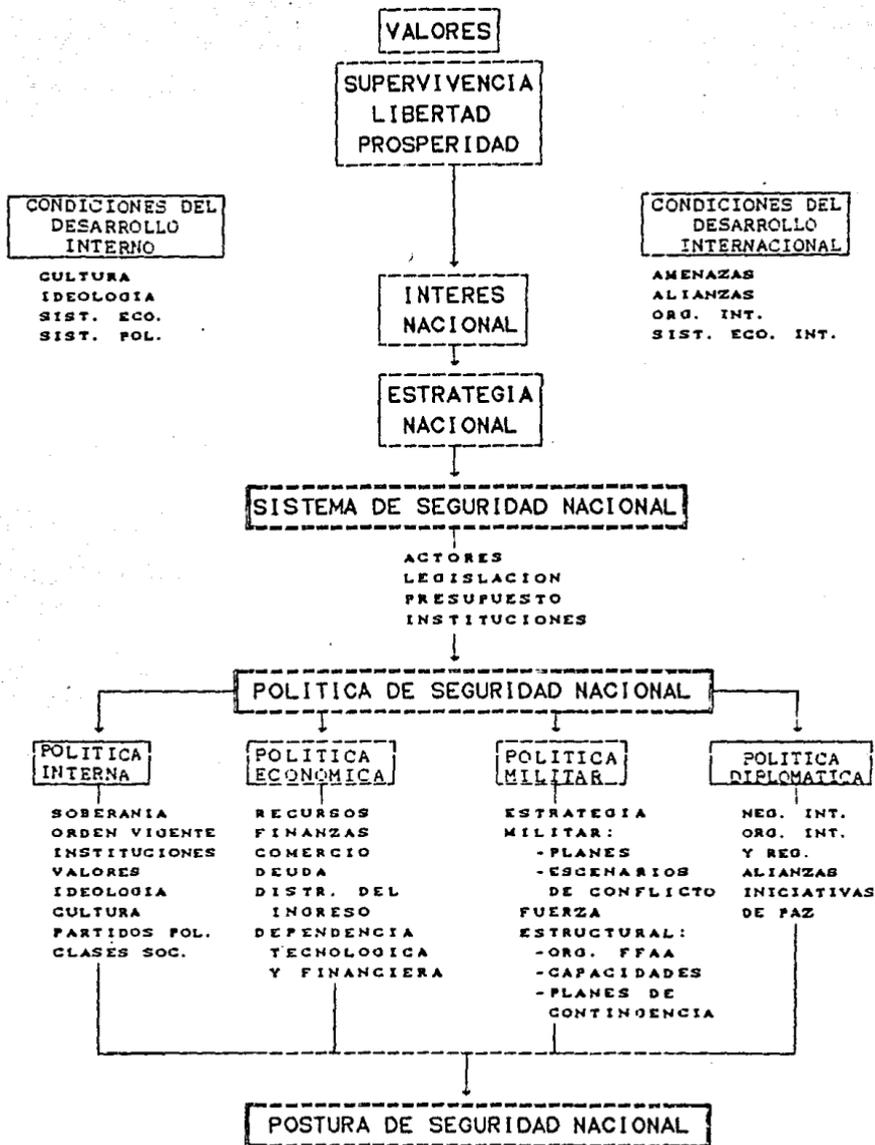
Las dimensiones interna, económica, militar y diplomática de la política de seguridad nacional son aplicadas de manera particular por cada Estado de acuerdo a sus intereses,

<sup>34</sup> Kaufman, McKittrick y Loney. Op. Cit. p. 22-23.

requerimientos y posibilidades sin embargo, las cuatro se encuentran presentes siempre.

La combinación de las cuatro dimensiones, más todo el precedente en el que confluyen valores, condiciones de desarrollo en lo interno y externo, el interés nacional, la estrategia y el sistema de seguridad nacional se traducen en la postura de seguridad nacional del Estado, que tal como lo señala Kaufman, McKittrick y Leney, contribuyen a determinar las capacidades con las que cuenta el mismo para conducir su política en el plano interno o bien en el internacional a la vez que proporciona los elementos adecuados para retroalimentar nuevamente todo el proceso en base al cual se formula la seguridad nacional. (Véase Cuadro No. 1).

Como se aprecia en el esquema, la formulación de la seguridad nacional es producto de la fusión de varios factores que intervienen en mayor o menor medida de acuerdo con los criterios fijados por el Estado. En ese sentido, la manera en que se diseña la política de seguridad nacional es muy compleja y más aun lo resulta la manera que al interior del aparato gubernamental se generan los procesos que dan origen a la misma. Así pues, son muy pocos los estudios en materia de seguridad nacional que intentan analizar la forma en la cual se gestan los procesos de interacción entre las diversas entidades y órganos al interior del gobierno en los que se formula la seguridad nacional.



#### 1.4. LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA TOMA DE DECISIONES.

Como hemos visto, la seguridad nacional no es un concepto fácil de definir, como tampoco lo es el estudio de los procesos que conducen a la adopción de determinados criterios respecto a lo que resulta más conveniente para la salvaguardia del Estado, de sus instituciones, de su forma de vida, ideología, costumbres etc... y de esa manera lograr la realización de sus objetivos e intereses nacionales. La política de seguridad nacional supone de un proceso largo y complicado, en el que asisten un sinnúmero de actores con criterios y opiniones diversas y en donde el rasgo distintivo, al menos en el caso de muchos países, pareciera ser la indefinición y la escasa precisión en la formulación de la misma. Por ello, creemos necesario señalar la importancia que tiene el proceso de toma de decisiones en el estudio de la seguridad nacional.

Empezaremos diciendo que uno de los enfoques más frecuentemente utilizados para el estudio de la política exterior es el desarrollado por Richard Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin.<sup>4</sup> Para ellos, la política exterior de un Estado solo puede ser entendida a partir de la comprensión del mundo tal y como éste es percibido por el Estado en cuestión. Así pues, aquel que analiza la política exterior de un Estado habrá de tener en mente el principal objetivo que el propio Estado está urgido de alcanzar. Por ello, todas las acciones que el Estado tome responderán siempre al deseo de realizar los objetivos e intereses del mismo. Pese a ello, su acción no puede ser del todo libre ya que existen algunas limitaciones en el proceso de formulación de la política exterior.

<sup>4</sup> Richard Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin (eds.) "Foreign Policy Decision Making: an approach of the study of International Relations" Nueva York, Free Press, 1962.

Dichas limitaciones, señalan los autores, determinan el carácter de la conducta internacional de un Estado a partir de tres factores. El primero de ellos tiene que ver con los aspectos de carácter externo que imponen límites a la acción del Estado, concretamente el tipo de política que otros Estados profesen así como también su poderío militar. En segundo lugar se señala el importante papel que desempeñan los grupos de presión y los diversos intereses nacionales en la conformación de la política exterior. En este punto, se reconoce que la conducta internacional de una nación no siempre refleja las mejores aspiraciones de la sociedad ni mucho menos los medios a través de los cuales el Estado puede lograr su beneficio sino que por el contrario, ésta es susceptible de orientarse (dependiendo del país de que se trate) a la creación de las condiciones propicias para el desarrollo de sectores o grupos de interés cuya influencia en la política nacional escapa a toda duda. Este factor vincula de manera importante a los intereses económicos como un factor que limita la libre acción del Estado. Por último, el tercer aspecto tiene mucho que ver con la manera en la que son tomadas las decisiones y con quienes participan en dicho proceso. Según los autores, la participación de ciertos individuos en el proceso que conduce a la adopción de determinada política puede ser muy importante toda vez que pueden ejercer ciertas acciones que influyan visiblemente en el "producto final".

Este modelo resulta interesante desde una perspectiva de seguridad nacional debido a que reconoce que en el diseño de la política exterior tanto los factores de carácter interno, las motivaciones personales de líderes y grupos de interés, así como las circunstancias mismas en la escena internacional se conjugan

para formar una postura del Estado con respecto a otros, al tiempo que reconoce la posibilidad de adoptar criterios diferentes ante percepciones de conductas amenazantes por parte de otros Estado. Dicho modelo supone una estrecha relación entre seguridad nacional y política exterior ya que la primera se piensa a partir de la especificidad de la conducta internacional de un Estado y si ésta puede afectar en algo el desarrollo y realización de los intereses nacionales.

Existen otros modelos, tales como el organizativo-institucional; que señala una continuidad en la política del Estado y en su conducta internacional ya que ésta no es el producto de los criterios aislados de aquellos que conforman la burocracia sino más bien de las instituciones y la forma en que éstas reaccionan ante impulsos del exterior. Para este modelo, se extiende que la seguridad nacional es un concepto definido por el Estado y que éste ha creado instituciones o dependencias para su mantenimiento. A partir de un criterio definido, éstas se encargarán de responder a posibles desequilibrios que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

Existen además modelos basados en la teoría clásica de la democracia; para los cuales la política se forma en función de un grupo de individuos nombrados por el pueblo por lo que la política no solo reflejará sus intereses sino también se orienta para su beneficio.

Ambos modelos, aun cuando interesantes porque incluyen aspectos válidos para el diseño de política en general, no resultan los más adecuados para explicar la seguridad nacional.

Existen dos modelos que ponen un énfasis especial en lo relativo al tema que nos ocupa. El primero de ellos, el del

"Actor Racional Unificado", considera que en la toma de decisiones, sea cual fuere el tema a tratar, el sistema político reacciona de una manera peculiar, caracterizada por un comportamiento unitario de acuerdo a criterios definidos de antemano. "El modelo actor racional unificado describe la toma de decisiones como un proceso en el cual las principales personas involucradas (por ejemplo, el Presidente y sus asesores más cercanos), cuando enfrentan un problema, definen los valores y objetivos generales que tienen, enlistan las opciones disponibles para ellos, examinan las consecuencias de cada opción, evalúan las consecuencias y toman una decisión"

Dicho modelo supone el seguimiento de un proceso unitario, en el que asisten los principales actores involucrados con el tema a tratar, plantean sus opiniones y, en conjunto, deciden la adopción de determinados criterios que serán entendidos sobre la base de la acción del Estado en su totalidad. El modelo del actor racional unificado ha sido el preponderante en el análisis de la política internacional y sus principales características son:

- a) Reduce el problema de la toma de decisiones en torno al Estado.
- b) El fin último del proceso es alcanzar una elección que logre en sí misma alcanzar la meta fijada antes de su concepción.
- c) Reconoce la competencia interior del Estado, concretamente entre aquellos vinculados a la toma de decisiones para influir en el producto final sin embargo, considera que la elección final es el resultado de un consenso entre los mismos.

\* Barry B Hughes. "El Contexto Interno de la Política Exterior Norteamericana" Cuadernos Semestrales No. 10, México, CIDE, Segundo Semestre de 1981. p. 290

En ese sentido, para el modelo del actor racional unificado, si bien supone el seguimiento de un proceso de discusión y análisis de los posibles cursos de acción y sus repercusiones, cabe destacar el hecho de que al final, la respuesta ante determinado estímulo responderá a un criterio unitario de los diversos elementos que intervinieron en la adopción de una decisión. Dicho modelo tiene su principal sustento teórico en la *Realpolitik* y su planteamiento del Estado como actor unitario en la lucha por el poder y trata de analizar la política intrnacional sobre la base de "los actos más o menos internacionales de los gobiernos nacionales unificados y que el comportamiento gubernamental puede ser entendido por analogía con los actos inteligentes coordinados de los seres humanos individuales"<sup>2</sup>

Este enfoque resulta muy interesante cuando se trata de analizar la manera en la cual se forman los intereses de seguridad nacional, cuando se tratan de explicar los casos de especial inquietud por la explicación del por qué el predominio de ciertos intereses de seguridad por sobre otros y finalmente cuando se desea conocer el mecanismo que se sigue para el logro de un consenso respecto a los valores, intereses y requerimientos que habrán de confluír directamente en la determinación de la seguridad nacional.

Si bien puede decirse que la valía del modelo del actor racional unificado, al menos en sus consideraciones últimas, no estriba en la formulación de políticas ni mucho menos en la toma

<sup>2</sup> Graham Allison y Morton Halperin. "Política Burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política" En Cuadernos Semestrales No. 10, México, CIDE, Segundo Semestre de 1961. p. 228

de decisiones, no puede negarse tampoco que contribuye de manera sustancial al conocimiento de una primera etapa en este proceso. Si identificamos en la seguridad nacional dos niveles uno en lo referente a la percepción de lo que amenaza la realización de los objetivos e intereses nacionales y un segundo que trate las políticas a seguir en esos casos, nos encontramos que por una parte, el modelo del actor racional unificado permite conocer en detalle al primero de ellos es decir, el ámbito de la percepción de las amenazas y el predominio de determinados intereses por sobre otros. Igualmente este modelo permite, una vez fijados los criterios a seguir, el desarrollo de una política unitaria en la que incluso podrían predominar las ideas e intereses de ciertos individuos (generalmente aquellos que se ubican en posiciones estratégicas o los funcionarios principales de la administración) pero que se considera "racional" en términos de que previamente ha evaluado no solo las políticas posibles sino también sus repercusiones.

A pesar de todas las posibles críticas atribuibles, el modelo del actor racional unificado resulta uno de los más adecuados para el estudio de la seguridad nacional; más aun cuando no existe un aparato definido al interior del gobierno que se encargue del diseño de políticas al respecto.

El segundo de ellos, el de Política Burocrática, es sin lugar a dudas el enfoque de mayor importancia en la actualidad debido a su validez y confiabilidad para explicar el diseño de política. Originalmente concebido como un modelo alternativo a otros muy en voga (tales como el organizativo-institucional y el del actor racional unificado), el modelo de política burocrática parte del supuesto de que la política gubernamental es el

resultado de un largo proceso de interacción entre los individuos que ocupan determinados puestos en la burocracia. Para este modelo, los actores se ubican en dos niveles de acuerdo a su posición en la estructura gubernamental, así como también en función de los temas a tratar. Dichos actores o jugadores se caracterizan por manejar una multiplicidad de temas y por poseer diversos valores e intereses por lo tanto, la política o producto final no será más que la expresión de las pugnas que se verifican al interior del gobierno.

En el caso de la política exterior, Graham Allison y Morton Halperin, principales teóricos de este enfoque, consideran que el aspecto de mayor interés para los gobernantes y en general para todos aquellos involucrados en la toma de decisiones son los resultados pero en realidad resulta más interesante el análisis de las acciones que llevaron a los Estados a tomar determinadas decisiones:

"Un supuesto del enfoque desarrollado aquí es que, con el fin de explicar, predecir o planear resultados, es necesario identificar las acciones de los gobiernos particulares que los afectan, tratar estas acciones por separado (incluyendo cómo las acciones de una nación afectan a otra) y de esta manera tratar el hecho en su totalidad.

En ese sentido, las acciones de un gobierno deben ser identificadas a partir de los canales o conjuntos de procedimientos que se recorren en la formación de dichas acciones. Estos son muchos y muy variados y dependen principalmente de la magnitud e importancia de los temas a tratar. En el caso de la seguridad nacional, el grueso de las decisiones son tomadas por los jugadores de mayor nivel; que incluye a los funcionarios de más alto rango de la administración no solo en temas políticos sino también en cuestiones militares, de estrategia e incluso

hasta en cuestiones económicas. Debido a que el diseño de la política la seguridad nacional es considerada uno de los temas centrales, algunos enfoques señalan que en ella no puede verificarse ningún tipo de pugna o conflicto al interior del aparato gubernamental mismo. Las razones de lo anterior obedecen a que dentro del Estado puede existir un consenso respecto a todo aquello que se plantea como amenaza para la seguridad nacional ya que se parte de la supuesta "comunidad" de intereses y valores. En ese sentido, el modelo de política burocrática plantea que siendo la seguridad nacional uno de los aspectos de mayor importancia para el Estado, los criterios que llevan a funcionarios y al público en general a considerar a aquello que amenaza la supervivencia del mismo se verifican de una manera más o menos mecánica y hasta cierto punto uniforme sin embargo, cuando se trata de ver la manera en la cual tales consideraciones se expresarán en base a determinadas políticas existe una gran posibilidad de pugnas y conflictos. Esto es, el enfoque de política burocrática plantea, al menos en el caso de la seguridad nacional, una diferencia muy notoria entre la determinación de la misma y su implementación.

Partiendo de la base anterior, el modelo de política burocrática señala que a pesar de existir un consenso respecto a lo que afecta o no al Estado, cuando se percibe la necesidad de instrumentar políticas a fin de responder a las amenazas, la situación se torna más complicada toda vez que los diversos canales de acción y jugadores de mayor o menor nivel plantean una serie de puntos de vista, criterios y opciones diversas, lo cual dificulta la adopción de una política común. En ese sentido, dicho modelo resulta válido y sin duda alguna, uno de los más

adecuados a fin de analizar el curso de acción y los criterios que intevienen en la determinación de la política de seguridad nacional.

De acuerdo a este modelo, los intereses de los jugadores pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) **Intereses de seguridad nacional.** - Se relacionan íntimamente con valores, creencias, ideología y sentimientos que siendo propios de la sociedad, determinan el apego a ciertos criterios cuya validez y aceptación resulta incuestionable. A pesar de sus características, en el caso de la seguridad nacional no es posible el logro de un consenso que permita conocer el cómo y en qué intensidad pueden ser afectados dichos intereses. Por ello, la pugna puede verificarse, especialmente en el caso de la seguridad nacional, cuando se trata de diseñar las políticas que respondan de manera eficiente en aquellas situaciones en las que los intereses nacionales resulten afectados.

b) **Intereses de la organización.** - En este caso se confiere una notable importancia en el diseño de política a la forma en la cual las organizaciones, secretarías o departamentos pueden enfrentar la eventualidad de un desequilibrio que pueda poner en peligro la seguridad nacional. Desde esta perspectiva, resulta absolutamente necesario el adecuado funcionamiento del conjunto de la burocracia, no solo para el diseño de políticas sino inclusive para su implementación. Por ello, todas las organizaciones involucradas en un tema en particular buscan tanto influenciar en el proceso de toma de decisiones como participar en la aplicación de las políticas.

c) **Intereses de política interna.** - Remarcan la importancia de los efectos que puede tener la adopción de una medida en los temas de

la política interna. Dichos intereses reconocen el grado de interacción de una política que si bien se destina para producir cierto efecto en la escena internacional no se puede desconocer el hecho de que un cambio en esa esfera puede producir modificaciones de diverso grado e intensidad en el conjunto de la política nacional.

d) **Intereses personales.**- Se relacionan principalmente con elementos y factores de carácter emocional, en los que el jugador no solo busca promover aquellas medidas que desde su punto de vista resultan más adecuadas sino también aquellas del grupo al que representa.

A pesar de la gran infinidad de intereses que se presentan, el modelo de política burocrática reconoce, al menos para el caso de la seguridad nacional, la existencia de pequeños grupos (sobre todo los jugadores de mayor nivel) cuya influencia en el proceso de toma de decisiones puede ser definitiva e inclusive dicha influencia puede estar concentrada tan solo en algunos individuos ubicados en puestos clave dentro de la administración (Jefe del Ejecutivo, Secretario de Defensa, Secretario de Estado, del Interior o de Gobernación, etc...). Los elementos que parecieran constituirse como una limitación en este modelo a saber: 1) aquellos que sitúan a la seguridad nacional como un concepto tan complejo que resulta casi imposible determinar el grado de acciones necesarias para garantizar la preservación del Estado y sus instituciones al vincularse más a criterios subjetivos que a hechos concretos; 2) los que consideran a la seguridad nacional un tema tan importante que incluso en algunos casos escapa a toda pugna en lo referente al proceso de toma de decisiones y por último; 3) que algunos jugadores (los de

mayor nivel) pueden ejercer tal influencia que podrían incluso determinar las políticas a seguir, no pueden en si mismos restar validez al modelo de política burocrática como uno de los instrumentos más precisos que existen para explicar la política de seguridad nacional. Dicho modelo resulta sin duda alguna el más completo sobre todo cuando existen evidencias sobre el interés de los jugadores y sobre las llamadas reglas del juego. Sea cual fuere el modelo a considerar, debemos tener muy presente que en la actualidad no puede afirmarse la existencia de un modelo que por si mismo sea capaz de aplicarse en el estudio de la toma de decisiones de manera exclusiva: como más difícil resulta que un solo modelo pueda explicar el proceso que lleva al Estado a diseñar su política de seguridad nacional. Tal como lo señalan los trabajos más recientes sobre toma de decisiones, no puede hablarse de un modelo único sino más bien de procesos "...cuyas características se condicionan por el tema específico que (el investigador) esta interesado en analizar" \*

En el caso de la política de seguridad nacional, los modelos son varios sin embargo, y para efectos de los objetivos planteados en este trabajo, sentimos que el del actor racional unificado nos será de mucha utilidad; sobre todo cuando analizamos el caso de nuestro país ya que como es evidente, existe muy poca tradición y una estructura que en comparación con aquella que impera en otros Estados pareciera estar en un proceso de incipiente formación. De tal suerte, sería casi imposible emplear otro modelo que no diera cuenta de la especificidad que tiene la toma de decisiones en materia de seguridad nacional en el caso de

\* Carlos Rico F. "Method and Madness: looking for a typology of issue-areas in U.S. foreign policy making" Mimeo, Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE, México, 1966 p. 8.

México. En el caso norteamericano, por el contrario, resulta muy complejo adoptar un solo modelo ya que debe tenerse presente que la mayoría de ellos fueron diseñados en atención del proceso de formación de política en Estados Unidos. Pese a ello, nos concentraremos en el análisis de la estructura y en las características de los jugadores; razón por la cual creemos conveniente el empleo del modelo de política burocrática.

## CAPITULO II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS

### 2.1. MARCO HISTORICO.

Como señalamos en su oportunidad, la política de seguridad nacional y su estudio como disciplina para interpretar el comportamiento de los Estados adquiere su mayor consistencia al término de la Segunda Guerra Mundial. Las razones de ello parecen estar profundamente vinculadas a los criterios geopolíticos y geoestratégicos dominantes en la palestra mundial a partir de la segunda mitad de la década de los años cuarenta. Sobre el particular debemos hacer una reflexión respecto al carácter inicial de la misma.

Muchos estudios coinciden en señalar que, debido a sus características y al momento histórico en el que se sucita, la política de seguridad nacional se desarrolla íntimamente con la estrategia global de las superpotencias y por lo tanto, ésta involucra solo a jugadores de gran nivel que practican política de alto nivel. De tal suerte y si bien importantes a razón de consideraciones posteriores, aquellos Estados que no están en condiciones de rivalizar con las grandes potencias; al carecer de los medios materiales para ello, no tienen más opción que insertarse dentro del juego de la política mundial al nivel de piezas en el gran ajedrez de las superpotencias.

La seguridad, en este contexto, solo es posible en la medida que se cuenten con los medios suficientes para garantizar que las acciones de un Estado agresor no serán capaces de afectar las *fibras sensibles* y los intereses nacionales. De ahí pues, la seguridad nacional se convierte en una percepción de la realidad y

en un concepto que además de ambiguo (porque con él se puede justificar materialmente todo) resulta terriblemente relativo ya que no se puede saber con precisión cuales podrían ser los requerimientos para que un Estado pueda sentirse "seguro".

A la luz de lo anterior, pareciera que la seguridad nacional es un concepto asociado solo con las superpotencias y que su desarrollo solo puede ser posible a través de la práctica de una política de poder. Dichas afirmaciones son tanto o más relativas que la propia seguridad nacional.

Partiendo de la base anterior conviene destacar ciertos elementos. Si bien la seguridad nacional como política fue propia de las superpotencias (más específicamente de Estados Unidos en un primer inicio), no puede descartarse que amén del dinamismo que le es característico, ésta ha cobrado una gran importancia en los últimos tiempos y se ha extendido a literalmente todos los países.

En segundo lugar, el desarrollo de este concepto no ha sido el mismo ya que, como resultado de percepciones, demanda una mayor atención dependiendo de las condiciones del medio internacional en el que se desenvuelve el Estado así como también del carácter de sus relaciones con otros.

En ese sentido, hablar de seguridad nacional en Estados Unidos es hablar precisamente de un Estado en el cual, debido a las particularidades mismas de su formación y de sus requerimientos para el desarrollo de sus instituciones y de su forma de vida, la seguridad nacional se convirtió en un elemento *sine qua non* la realización de los intereses y objetivos nacionales resultaba imposible.

En el devenir histórico norteamericano podemos identificar algunas referencias a la seguridad nacional desde la propia formación del Estado-nación. Aunque de manera implícita, la seguridad nacional se vinculaba con el argumento clásico del liberalismo en el sentido de que las opiniones de los individuos que conforman el Estado deben incidir de manera particular en las acciones del mismo; razón por la cual la política debe ser el reflejo de las opiniones del grueso de la población. Por ello, la política exterior y por ende, la política de seguridad nacional habrán de constituirse en los elementos que posibilitan la realización de los intereses del conjunto de la sociedad.

En el caso de Estados Unidos dicha consideración pareciera ser la fundamental para entender el por qué desde los primeros años de vida independiente se manifestaba una visible preocupación por la seguridad nacional. El desarrollo de este concepto se asocia más directamente a las características del orden internacional y a las presiones ejercidas por otros Estados.

Los propios padres fundadores de la nación norteamericana, conscientes de la importancia de la seguridad para el mantenimiento del Estado, comenzaron por una parte a definir los intereses y expectativas de Estados Unidos y por la otra, a pensar en los requerimientos de ésta a corto plazo.

En el *Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay señalaron con relativa frecuencia la importancia de la seguridad como requisito básico para el desarrollo y futura expansión de la nación. Al referirse a la Constitución norteamericana, Hamilton apuntaba que su valía estribaba en el hecho de que "...de sus resultados dependen nada menos que la existencia de la Unión, la seguridad y el bienestar de las partes

que la integran y el destino de un imperio que es, en muchos aspectos, el más interesante del mundo."<sup>35</sup> Por su parte, John Jay, quizá el que con mayor claridad se pronunciaba sobre la seguridad nacional consideraba:

"Entre los muchos objetos en que un pueblo ilustrado y libre encuentra necesario fijar su atención parece que debe ocupar el primer lugar el de proveer a la propia seguridad. Esta seguridad del pueblo se relaciona con una porción de circunstancias y consideraciones (que facilitan su definición de acuerdo con los intereses del Estado)"<sup>36</sup>

El propio Jay más adelante señala que "la seguridad del pueblo americano frente a la amenaza de las fuerzas extranjeras no depende solo de que se evite ofrecer causas justas de guerra con otras naciones, sino también de que sepa colocarse y mantenerse en una situación tal que no invite a la hostilidad y al insulto; pues no es necesario hacer notar que para la guerra existen tanto causas simuladas como causas justas".<sup>37</sup>

Respecto a los requerimientos y proyectos a corto plazo, la necesidad de expansión vinculó muy estrechamente a la seguridad nacional con los valores e intereses del Estado. Los propios padres fundadores definieron a la nación como "un imperio en expansión". Desde Franklin a Jefferson, de Jay a Monroe, se concebía la necesidad de expansión hacia el Oeste sobre la base del crecimiento poblacional y su duplicación en tan solo 25 años.

La compra de la Luisiana francesa comenzó con un prolongado período de expansión acorde con las necesidades del "gran diseño" de la nación; que se extendió hasta 1853 con la

<sup>35</sup> Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. "El *Federalista*" México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

<sup>36</sup> Op. Cit. p. 10

<sup>37</sup> Op. Cit. p. 18

compra de La Mesilla. Durante ese período, algunos análisis consideran que la preocupación por la seguridad nacional no cobró un gran significado en la medida que, tanto material como logísticamente, el poderío estadounidense era incontrastable empero, debemos señalar que si bien la seguridad nacional se centró tan solo al nivel de la seguridad territorial y de protección a los colonos que avanzaban hacia los territorios occidentales así como también en lo referente a la protección de los trabajos de construcción de la red ferroviaria, no pueden descartarse tampoco algunos problemas que en el ámbito internacional amenazaban de forma más clara la seguridad de Estados Unidos.

En efecto, si bien durante los primeros años de vida independiente las potencias europeas no estaban en condiciones de influir en los sucesos de América, no al menos con la fuerza necesaria debido a las guerras napoleónicas y a la fragmentación de algunos imperios en Europa tales como el español y el portugués, ya para 1815 el panorama internacional se tornaba sombrío para los intereses norteamericanos. Luego de constituida la Santa Alianza en 1815 y al saberse de la posibilidad de acciones comunes para recuperar los territorios de los imperios europeos, Estados Unidos fue objeto de varias reclamaciones del Imperio Ruso por la costa noroccidental de Norteamérica y las expectativas de una mayor ingerencia de las naciones europeas en el continente eran cada vez mayores por las presuntas acciones contra México a manos del Imperio español y contra otros territorios hemisféricos.

Estas y otras consideraciones dan origen a la creación de la Doctrina Monroe en 1823 que sienta las bases de un equilibrio

de poder en América respecto a las acciones e intervención de las naciones europeas que pudieran poner en peligro los intereses norteamericanos. En realidad, la Doctrina Monroe era un instrumento que permitía asegurar los intereses de Estados Unidos y sus requerimientos territoriales.

Al menos en su etapa inicial, dicha doctrina no cumplió con uno de sus objetivos específicos es decir, evitar la ingerencia de los Estados europeos en el continente a pesar de las intervenciones británicas, españolas y francesas que tuvieron lugar durante 1825-1850 en algunos países latinoamericanos.

Pese a lo anterior, durante todo el siglo XIX, Estados Unidos no tuvo que recurrir al empleo de la fuerza militar en gran escala para garantizar su seguridad. Dicho período de relativa calma permite el desarrollo de las condiciones propicias para un sensible incremento de los efectivos militares. Estos incrementos tuvieron un primer esbozo durante la administración de William McKinley; cuando siendo Secretario de Marina Theodore Roosevelt, se concibe la necesidad de incrementar las fuerzas de defensa y de desempeñar un renovado papel en la política mundial, esta vez al nivel de gran potencia y con el consecuente cambio de orientación en una política de seguridad nacional que, aun cuando incipiente, era parte medular del pensamiento político norteamericano.

Lejos de los factores psicológicos que condicionaron dicho cambio de actitud,<sup>38</sup> resulta interesante considerar sus primeras manifestaciones. En el caso de Cuba y la guerra con

<sup>38</sup> Un estudio interesante al respecto lo encontramos en Edwin Deagle Jr. "México y la política de seguridad nacional de Estados Unidos" En Carlos Tello y Clark Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. pp. 222-225.*

España, en el discurso pronunciado por McKinley ante el Congreso el 11 de abril de 1898, se señaló que la intervención norteamericana resultaba forzosa toda vez que no solo las vidas, propiedades e intereses estadounidenses estaban en peligro sino también porque en "...el estado actual que presentan los asuntos en Cuba, significa una amenaza considerable a nuestra paz..."<sup>39</sup>

Dichos pronunciamientos, unidos a sucesos posteriores tales como la "creación" de Panamá y la zona del Canal, la llamada "Expedición Punitiva" en México, la Enmienda Platt, etc... señalan un cambio importante en la actitud de Washington hacia América Latina y en general, un cambio importante tanto en la política exterior como en los requerimientos de seguridad nacional. El Corolario Roosevelt; amén del cual Estados Unidos señala su derecho de intervención, así como también el auge de las ideas en torno al Destino Manifiesto, dan la consistencia y el ordenamiento necesario a dichos cambios. A partir de ese momento, Estados Unidos desempeñará en la escena mundial un papel de gran potencia que estaba abocado a la consolidación de su hegemonía a nivel regional con miras a influir en mayor medida en otras zonas fuera de su entorno inmediato.

Respecto a la seguridad nacional, es precisamente a partir de 1897 cuando se conforma el principal criterio que norma el pensamiento estratégico norteamericano: Estados Unidos buscará contar con una capacidad militar tan grande o igual a la que les amenaza; más que guiarse solo por un criterio racional en base al cual se mantengan fuerzas adecuadas para defender a la nación ante una agresión manifiesta. Esto evidentemente explica en buena

<sup>39</sup> William McKinley. "La declaración de Guerra de McKinley" En Mario Contreras e Ignacio Sosa, *Latinoamérica en el siglo XX, 1898-1945, textos y documentos*, Tomo I. México, Ediciones UNAM, 1978. pp. 44

parte la creciente escalada militar que se verificó hasta 1929 cuando, a la luz de la Gran Depresión, la crisis económica, el cambio hacia la política del "Buen Vecino" y ya con un poderío militar incontrastable, Estados Unidos modifica su política exterior, con particular importancia en América Latina, sobre todo para evitar posibles intervenciones extracontinentales en el hemisferio occidental.

La política del Buen Vecino no significó debilidad de Estados Unidos en la región, por el contrario. Lo que se buscaba era consolidar la hegemonía norteamericana e insertar a los países latinoamericanos en el gran diseño estratégico. El cambio de la política norteamericana hacia América Latina despertaría no poca renuencia por parte de los gobiernos latinoamericanos y no sería sino hasta la administración de Franklin Delano Roosevelt en que dichas percepciones cambian, luego de saberse que el propio Roosevelt interpretaba los desequilibrios en América Latina de modo distinto al de sus predecesores:

*"Es posible que en los tiempos venideros una de nuestras naciones hermanas pueda sufrir días aciagos; los desordenes y el mal gobierno pueden requerir de una mano amiga para sus ciudadanos como medida de necesidad temporal para resolver a implantar el orden y la estabilidad. En ese caso, no es ni derecho ni obligación de los Estados Unidos intervenir solos. La obligación de Estados Unidos consiste más bien en asociarse con otras naciones americanas, para juntos estudiar concienzudamente el problema... Deben terminar nuestras intervenciones unilaterales en los asuntos internos de otros países; con la cooperación de otros tendremos más orden en el continente y menos impopularidad"*<sup>40</sup>

En términos de seguridad nacional, una política con

<sup>40</sup> Franklin D. Roosevelt. "Our Foreign Policy" a democratic view" En *Foreign Affairs*. Vol. VI, No. 4. 1928 Citado por Gordon Connel Smith. Los Estados Unidos y la América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1977. p. 187.

dichas características resultaba del todo conveniente debido a que tan solo unos años más tarde, la Segunda Guerra Mundial mostraría el cómo los países aliados, sacudidos por los embates de las naciones del Eje, comenzaban paulatinamente a perder fuerza en el conflicto. La evolución de la política mundial a lo largo de la década de los años cuarenta, complicada por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, determinaría para Estados Unidos la adopción de ciertos compromisos que no solo se expresarían en la ayuda que había que prodigar a los países aliados sino también vigilar muy de cerca y evaluar las características del orden de la posguerra que se avecinaba.

El panorama no se presentaba muy claro, no al menos en los términos que se planteaban al interior de ciertos círculos políticos en Estados Unidos acordes con una política de mayor participación en los asuntos mundiales.

Luego de haberse saldado la pugna entre aislacionistas e internacionalistas que frenaba el accionar político norteamericano durante los primeros años de la guerra a favor de aquellos que se pronunciaban por una mayor injerencia norteamericana en los procesos mundiales comenzaron a generarse una serie de preocupaciones en torno a las características de la guerra y la evolución de la misma. Tales preocupaciones se encauzaban, sobre todo, a identificar las amenazas que se cernían sobre la sociedad norteamericana. En un primer momento, las amenazas para Estados Unidos estuvieron concentradas en torno a las políticas agresivas de las naciones del Eje pero, ya para 1943, muchos consideraban que en lo sucesivo, la Unión Soviética sería el principal foco de atención para los formuladores de política en Washington.

La conflagración bélica que azotaba a la mayor parte de los países europeos parecía ofrecer a Estados Unidos las mejores condiciones para lograr una hegemonía incontrastable ya que al término de la guerra difícilmente algún país europeo estaría en condiciones de competir en condiciones aceptables. Pero dichas previsiones no contaban con que la guerra no solo tendría un vencedor sino dos. A pesar del severo impacto que la Segunda Guerra Mundial significó para la Unión Soviética, ésta no solo logró levantarse del tremendo castigo que le significó la ocupación alemana y el asumir la mayor carga de la guerra sino incluso estuvo en condiciones de repeler a las tropas alemanas y obligar a que Estados Unidos tuviera que diseñar un plan de emergencia ante la eventualidad de que el Ejército Rojo lograra llegar a Berlín antes que las tropas aliadas.<sup>41</sup>

Poco antes de terminar la guerra, buena parte de los políticos en Washington ya debatían el cómo conducir las relaciones con los soviéticos. Algunos consideraban que la Unión Soviética era en si misma una potencia que venía a sumarse al contexto internacional y que por lo tanto se debería pensar en la manera de convivir pacíficamente con ella. Por otra parte, había quienes negaban toda posibilidad de coexistencia con los soviéticos dadas las características de la ideología que profesaban; la cual era vista como terriblemente agresiva y amenazante para el capitalismo.<sup>42</sup> Y es precisamente esta última

<sup>41</sup> Dicho operativo fue conocido bajo el nombre de OVERLORD. Para mayores referencias véase Stephen Ambrose "Rise to Globalism" Nueva York, Penguin Books, 1983.

<sup>42</sup> Para un análisis más extenso de estas dos posiciones véase Daniel Yergin, "Shattered Peace: the Origins of the Cold War and the National Security State" Boston, Houghton Mifflin Co., 1977. Capítulos I y II.

posición la que triunfa y finalmente, aportaría los elementos necesarios para la creación del "consenso anti-comunista".

George Kennan, en su artículo *The Sources of Soviet Conduct*, da cuenta de las peculiaridades de la política soviética y de las difíciles relaciones que, en los años venideros, habrían de tener Estados Unidos y la Unión Soviética:

*"Está claro que en el futuro previsible Estados Unidos no puede esperar gran intimidad política con el régimen soviético. Se debe continuar considerando a la Unión Soviética como un rival y no como un socio en la escena política. Es de esperarse que en lo sucesivo, las políticas soviéticas no reflejarán un amor abstracto por la paz y la estabilidad, ni una fe real en la posibilidad de coexistencia pacífica permanente entre los mundos capitalistas y socialistas sino más bien un comportamiento cauteloso y una presión constante hacia la disrupción y el debilitamiento de toda influencia rival y de cualquier poder enemigo".*<sup>48</sup>

Con tales afirmaciones, Kennan no solo aportaría un documento básico para interpretar la política soviética durante los primeros años de la postguerra, sino también una pieza clave para entender la estructura teórica que orientaría la política exterior norteamericana el siguiente cuarto de siglo. La política de contención retoma una gran cantidad de elementos que contribuyen para configurar la política internacional y la manera en que se buscaría defender los intereses norteamericanos en el mundo. Una de las prioridades de esa política fue, sin duda alguna, la seguridad nacional.

La seguridad nacional se convierte a partir de ese momento, en una pieza nodal del discurso político norteamericano

<sup>48</sup> George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct" En *Foreign Affairs* Vol. 25, No. 4, Julio de 1947. pp. 580-581. Este artículo originalmente apareció con el pseudónimo "X" debido a que su autor se desempeñaba como Encargado de Negocios de la Embajada norteamericana en Moscú.

así como también en un factor de gran peso específico en la formulación de políticas. Las primeras manifestaciones de su importancia no solo se pueden encontrar en la síntesis de formulaciones teóricas; tales como el realismo político o el interés nacional. Su valía se expresa en la manera en que ésta fue implantada.

Con la administración Truman no solo se pone de manifiesto el actual estado de la política mundial; en el que los Estados tenían que decidir entre dos bloques antagónicos, sino más bien se cumplía un temor expreso de antemano: la Unión Soviética como la principal amenaza para la seguridad nacional norteamericana. Ello significó que dentro de las maniobras iniciales de la administración Truman estuviera el deseo de reestructurar el balance de poder, el fortalecimiento de aquellas naciones susceptibles de ser amenazadas por los soviéticos y la limitación de los espacios de acción de la Unión Soviética.<sup>44</sup> Se aprueba la Ley de Seguridad Nacional (National Security Act) en 1947 y se crea el Consejo de Seguridad Nacional; ambos con la simple idea de coordinar los trabajos y opiniones de los diversos actores involucrados con el tema.

De tal suerte, la política exterior norteamericana a partir de la segunda mitad de la década de los años cuarenta va a encontrar en la seguridad nacional un punto de referencia de suma importancia a considerar, unido al nuevo papel que como potencia hegemónica tenía que desempeñar Estados Unidos en los asuntos mundiales. Independientemente de la estrecha vinculación

<sup>44</sup> José Miguel Insulza. "La Primera Guerra Fría: percepciones estratégicas de la amenaza soviética, 1946-1968" En Cuadernos Semestrales No. 12, México, CIDE Segundo Semestre de 1982.

existente entre los aspectos presupuestarios y la formulación de la política de seguridad, esta última se desarrolló de acuerdo a los recursos disponibles.

Los gastos militares no se dispararon de los años 1947 a 1950; periodo durante el cual se mantuvieron más o menos constantes (entre 13 y 14 mil millones de dólares). Dicha cifra denota la principal preocupación de la administración Truman durante los primeros años de la postguerra es decir, adecuar las fuerzas de defensa norteamericanas a la necesidad del ambiente imperante: la Guerra Fría y la contención del avance comunista.

Durante los años siguientes, la política de seguridad nacional se concentró en el análisis de las capacidades de la estructura militar y su efectividad para contener las amenazas. El Consejo de Seguridad Nacional, ya para 1950, recibe un reporte conjunto elaborado por el Departamento de Estado y el de Defensa en el que se señala la necesidad de incrementar sustancialmente el gasto militar a fin de enfrentar efectivamente una guerra total, limitada o cualquier tipo de subversión que pudiera poner en peligro los intereses norteamericanos. El documento, denominado NSC-68 legitima el incremento en los gastos militares de Estados Unidos luego de que la invasión de Corea del Sur, el 25 de junio de 1950, ofreciera el elemento coyuntural necesario para legitimar la canalización masiva de recursos a pesar de las limitaciones presupuestales internas.

Ya para 1953, luego de iniciada la administración de Eisenhower y debido a los problemas económicos que impedían la continuación del incremento de los gastos militares, la política de seguridad nacional norteamericana adquiere un nuevo matiz, al implementarse el llamado "New Look" y la doctrina de la represalia

masiva. A corto plazo, no se preveían mayores conflictos que cambiaran de modo sustancial las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, por lo que se podrían reducir los gastos militares (sobre todo aquellos destinados a armamento de tipo convencional), expandir las capacidades de defensa aérea y utilizar a las armas nucleares como factor de disuasión. Por su parte, la doctrina de la represalia masiva pedía el reforzamiento de las fuerzas locales a fin de que ellas corrieran con la principal carga de contener el avance comunista.<sup>45</sup>

A pesar de los beneficios que tales políticas pudieron tener en un momento determinado, muchos coinciden en señalar que, al menos en términos de seguridad nacional, el New Look había fallado por varias razones. En primer lugar se contaba la excesiva "dependencia" de las armas nucleares como factor de disuasión. En segundo lugar, se criticaba la incapacidad para contener los procesos revolucionarios en el Tercer Mundo y la susceptibilidad de los mismos para caer en el campo comunista. En tercer lugar, y quizá la mayor crítica en términos estratégicos, era el que con una política de tal naturaleza, Estados Unidos había permitido a la Unión Soviética no solo tiempo para desarrollar armas nucleares con iguales capacidades a las norteamericanas sino también facilitar el ya tenido "empate nuclear". Por último, se criticaba la incapacidad de dicho modelo para negociar con las fuerzas del cambio.<sup>46</sup>

De toda esta situación, importantes sectores de opinión al interior de Estados Unidos dejaban sentir su inconformidad con

<sup>45</sup> Véase Wall W. Rostov, "The United States in the World Arena" Nueva York, Clarion Books, 1960, pp. 301-352.

<sup>46</sup> John Lewis Gaddis, "Strategies of Containment" Nueva York, Oxford University Press, 1962, p. 108.

una política que ponía en serio peligro los intereses nacionales y que, peor aun, desconocía algunos sucesos que comenzaban a generarse durante la segunda década de los años cincuenta.

La incapacidad de la administración Eisenhower para hacer algo frente a la crisis en Hungría, la supremacía soviética en la carrera por la conquista del espacio, la crisis del Canal de Suez, la Revolución cubana y el incremento en las acciones de la guerrilla en el Sudeste Asiático (principalmente en Vietnam y Laos) constituían los principales elementos que facilitaban la crítica al gobierno.

El inicio de la administración Kennedy planteaba un nuevo comienzo para la sociedad norteamericana. El nuevo presidente creía en la necesidad de cambiar una serie de estrategias que, hasta el momento, solo habían sumido a los Estados Unidos en una posición muy poco favorable en función de los intereses de seguridad nacional.

Una de las principales preocupaciones de ese gobierno fue la tendencia de las naciones recién independizadas y de algunas otras en el Tercer Mundo a ver en los comunistas chinos o soviéticos una opción de gobierno. Dicha preocupación dejaba ver un elemento muy interesante dentro de su nueva estrategia es decir, los países de Asia, Africa y América Latina constituían un espacio natural para las pretensiones de expansión de las grandes potencias y por lo tanto eran precisamente estas regiones las que se deberían de manejar con un mayor cuidado en tanto que estas podían desempeñar un importante papel tanto a nivel geopolítico como para la seguridad nacional norteamericana. Sin embargo, Kennedy se enfrenta desde el inicio de su administración a severos problemas e incluso a sendos fracasos en el orden internacional.

Las experiencias de Bahía de Cochinos en 1969, la supuesta "escalada belicista" soviética, los desequilibrios en el sudeste asiático y la crisis de los misiles en 1962 daban los mejores ejemplos de que la estrategia que se siguió no era la correcta. De ahí que la política de seguridad nacional norteamericana y en general la política exterior se regirían a partir de ese momento en base a una estrategia llamada de Respuesta Flexible que buscaba adecuar la respuesta al tamaño de la amenaza que se planteara a los intereses vitales de Estados Unidos en el mundo.

Para la estrategia de la Respuesta Flexible, las armas nucleares constituían un elemento disuasivo interesante pero solo a nivel del balance de poder frente a la Unión Soviética sin embargo, en otras regiones del mundo Estados Unidos debería mostrar su capacidad de manejar las crisis regionales que afectaran su seguridad nacional sin recurrir al poderío nuclear.

Para ello, la estrategia de la respuesta flexible planteaba un problema de calibración; en el que se movieran las fuerzas solo al nivel de las acciones calculadas así como también la continuación del reforzamiento de las zonas de alto valor geopolítico y geoestratégico para Estados Unidos. La doctrina de la seguridad nacional surge precisamente durante ese período como una de las formas en base a las cuales se podía garantizar la continuación de regímenes que en sí mismos aseguraran los intereses de seguridad norteamericanos.

Esta política se continuaría hasta finales de la década de los sesenta y, luego del fracaso en Vietnam, muchos afirmaban que si Estados Unidos con todo el arsenal tanto nuclear como convencional había sido incapaz de derrotar a un pequeño país

asiático, como lo era Vietnam, entonces qué podía esperarse de posibles agresiones por parte de otros Estados cuyas capacidades fueran mucho mayores.

Vietnam se constituyó en el principal elemento que cuestionaba una política de seguridad nacional que si bien desde los primeros años de la guerra fría no había manifestado cambios sustanciales en cuanto a los principios ordenadores y criterios básicos que creaban el consenso respecto a los requerimientos de la misma, si había tenido algunos intentos fallidos de adecuación a las realidades. Esto no quiere decir, por supuesto, que la política de seguridad nacional norteamericana de la postguerra pueda sintetizarse en el fracaso pero tampoco puede afirmarse que ha tenido los logros que en el papel fueron planteados.

Todo ello significó nuevamente un cuestionamiento severo de las estructuras que confluían en el proceso de formulación de políticas en torno a la seguridad nacional así como también en cuanto al papel que Estados Unidos debería desempeñar en la escena internacional.

A partir de 1968 la impresión que se tenía tanto de la política exterior como de la seguridad nacional bien podrían traducirse en una sola palabra: debilidad. De tal suerte, las siguientes administraciones retomarían nuevamente el enfoque realista de las relaciones internacionales; privilegiándose criterios tales como la necesidad de tener bien delimitados el balance de poder entre las superpotencias, las zonas de influencia y sobre todo, avanzar en la distensión.<sup>47</sup> En ese sentido, la nueva

<sup>47</sup> José Miguel Insulza. "La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional". En Cuadernos Semestrales No. 19. México, CIDE, Primer Semestre de 1982.

política de seguridad nacional, adoptada durante la administración Nixon, señalaría que Estados Unidos participaría en la "defensa y desarrollo de los aliados y amigos pero no concebirá todos los planes, diseñará todos los programas, ejecutará todas las decisiones ni se encargará de la defensa de las naciones libres del mundo".<sup>48</sup> Con ello, Nixon involucraría más directamente a los aliados en la defensa de los intereses del mundo libre.

El período que va de 1968 a 1976 abre un nuevo espacio para la definición de la política de seguridad nacional; esta vez apegándose a criterios mucho más realistas en base a los cuales y, a pesar de la existencia de otro tipo de planteamientos, se debería brindar especial atención a las condiciones del nuevo orden prevalecte en el mundo. Dicho orden se iba a caracterizar por la gran diversidad de problemas a los que Estados Unidos había de enfrentarse y en donde la política de la contención; que nunca antes había sido tan duramente cuestionada como lo sucedió a finales de los años sesenta mostraba su clara incapacidad para adecuarse a las nuevas y cambiantes realidades del sistema internacional.

El realismo político de la administración Nixon se tradujo en varias políticas que, al igual que las diseñadas por sus antecesores, buscaban el mantenimiento de la seguridad nacional pero esta vez, los mecanismos para su logro eran diferentes.

En el plano nuclear, la seguridad nacional no podía ser por más tiempo sostenida bajo el amparo de una superioridad

<sup>48</sup> Richard Nixon, "U.S. Foreign Policy for the 1970's: a new strategy for peace" En Robert Pranger y R. Labrie *Nuclear Strategy and National Security* Washington, American Enterprise Institute, 1977 p. 11

nuclear que el propio Nixon señalaba que era imposible de mantener; más que suficiente para infringir un daño severo (si no la destrucción total) del enemigo. En el plano de las armas convencionales, Vietnam mostró con suma claridad la inaplicabilidad de la guerra limitada para enfrentar una revolución de tal suerte había la necesidad de replantear como deberían de emplearse a fin de alcanzar los objetivos de la política.

Por último, la nueva estrategia de seguridad nacional se orientaría a vincular de manera directa a los aliados en la defensa de intereses comunes así como también hacer todo lo posible para evitar las causas de la inestabilidad política y social que pudiera posibilitar una mayor ingerencia de los soviéticos en espacios reservados para el bloque occidental.

Esta política se continuaría de manera más o menos estable hasta iniciada la administración Carter; cuando se introducen algunas medidas que, para muchos, significaron el inicio de la pérdida de la hegemonía norteamericana en los asuntos mundiales y más aún, ponían en peligro los intereses de seguridad nacional.

Jimmy Carter redujo considerablemente los gastos militares de Estados Unidos sin embargo procuró el mantenimiento del balance de las fuerzas estratégicas bajo el principio de la Mutual Assured Destruction y con ello la continuación de los acuerdos sobre limitación de armas estratégicas. Respecto a las fuerzas convencionales y su uso frente a las crisis regionales, Carter desarrolla las Fuerzas de Despliegue Rápido (RDF) para responder a los problemas que se presentaban en el Golfo Pérsico y que nuevamente, cuestionaban la capacidad norteamericana para

reaccionar favorablemente de acuerdo a la definición de sus intereses.

Sin embargo, nuevamente los sucesos en el medio internacional mostrarían la inconsistencia de los planteamientos de la seguridad nacional norteamericana. La Revolución Islámica, la invasión soviética en Afganistán y el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua se plantean al interior de Estados Unidos tanto como muestras de la pérdida de hegemonía como también de serios riesgos para la seguridad nacional.

Del anterior recorrido histórico podemos ver que la seguridad nacional norteamericana se ha vinculado notablemente a los sucesos que ocurren en el orden internacional. Ello quiere decir que, al menos en el caso de Estados Unidos, la seguridad nacional denota una percepción de las amenazas contra la forma de vida norteamericana, contra sus valores y contra una ideología bien definida.

El estudio de la seguridad nacional en Estados Unidos, por lo tanto, no es fácil debido a su estrecha compenetración con la defensa de una ideología y una forma de vida en un mundo cada vez más interdependiente). En el caso norteamericano, la definición de los intereses de seguridad se ha cargado más por el ámbito externo; del cual hacíamos referencia en el capítulo anterior y pocas son las amenazas que en lo interno se han cernido sobre la sociedad norteamericana. En general, la política exterior se ha constituido en un sine qua non la seguridad nacional sería imposible. Si a eso sumamos el hecho de que Estados Unidos es una potencia mundial y que su papel en la escena internacional ha sido, desde el término de la Segunda Guerra Mundial la de liderazgo, las implicaciones de desequilibrios en

las zonas de influencia repercuten de manera importante en términos de la seguridad nacional.

## 2.2 ELEMENTOS DE LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL NORTEAMERICANA.

Del anterior repaso por la historia norteamericana podemos desprender algunos elementos que de manera mas o menos constante han nutrido las concepciones sobre la seguridad nacional. Es evidente que al estudiarla no hacemos referencia a un conjunto de ideas dispersas, carentes de todo fundamento teórico o social. Todo lo contrario, la seguridad nacional de Estados Unidos ha logrado un notable grado de concreción en tanto que cuenta con una definición específica de los elementos que la conforman, además de un uso frecuente y sistemático.

La seguridad nacional norteamericana; entendida como el mecanismo idóneo para la realización y preservación de los objetivos e intereses nacionales, ha logrado un desarrollo tal que incluso ha posibilitado la instrumentación de políticas y estrategias con una continuidad casi uniforme en cuanto a los consensos básicos.

De tal suerte hablar de los elementos que conforman la seguridad nacional en Estados Unidos es hablar necesariamente de los valores e intereses de la nación en dos sentidos. El primero de ellos, un sentido amplio, los entiende como las bases del futuro desarrollo del Estado por lo cual, habrán de tenerse siempre presentes tanto el desarrollo armónico de la nación en el contexto internacional como también el desarrollo equilibrado de sus instituciones. Para el segundo, de carácter restringido,

habrán de instrumentarse todas aquellas medidas tendientes a evitar que determinadas acciones de una nación extranjera o fenómenos de carácter social puedan incidir de manera preocupante en los propios objetivos e intereses nacionales.

Dichas consideraciones nos llevan a pensar que en el caso de la seguridad nacional norteamericana, es muy fácil identificar dos tipos de elementos que se encuentran presentes en su definición:

a) Elementos tangibles. - Son aquellos que se perciben de manera visible y explícita en tanto que en sí mismos son acciones que si bien se desarrollan de manera autónoma, afectan sensiblemente los objetivos e intereses nacionales planteados por el Estado. Tal es el caso de la escalada armamentista de un polo en particular; los desequilibrios políticos o sociales que pudieran poner en peligro el abastecimiento de recursos estratégicos de primera importancia para Estados Unidos e inclusive prácticas que al interior mismo de la sociedad se constituyan en problemas de salud pública o de carácter social (como el narcotráfico y la migración).

b) Elementos intangibles. - Estos son básicamente subjetivos y en el caso norteamericano son de carácter ideológico. Dentro de ellos podemos ubicar los temores en torno al avance del comunismo y al carácter mismo de la ideología comunista; que proclama casi irremisiblemente la desaparición del capitalismo como forma de organización política y económica.

Estos elementos, aunados a los planteamientos en torno a los intereses y objetivos de la nación plantean la necesidad de que el Estado cuente con el poderío militar y no militar capaz de influir en aquellos sucesos que impacten o que podrían impactar

los intereses básicos del propio Estado y de su sociedad.

La seguridad nacional en Estados Unidos se formula a partir de los dos campos de observación naturales de esta disciplina: el de las condiciones del medio internacional en el que se mueve el Estado y el de las propias condiciones del desarrollo interno. Sin embargo y si bien importantes estas dos esferas, la seguridad nacional norteamericana, a parte de la fijación o determinación de los criterios para medirla (definición), cuenta también con los mecanismos específicos para el mantenimiento o logro de sus objetivos e intereses nacionales (política) así como también de una estrategia de seguridad nacional que persigue un doble objetivo. Por una parte, la construcción de una seguridad nacional "hacia afuera" en tanto que con ella es posible la creación de las condiciones propicias para el avance del comunismo y el carácter mismo de la ideología comunista; que proclama casi irremisiblemente la desaparición del capitalismo como forma de organización política y económica.

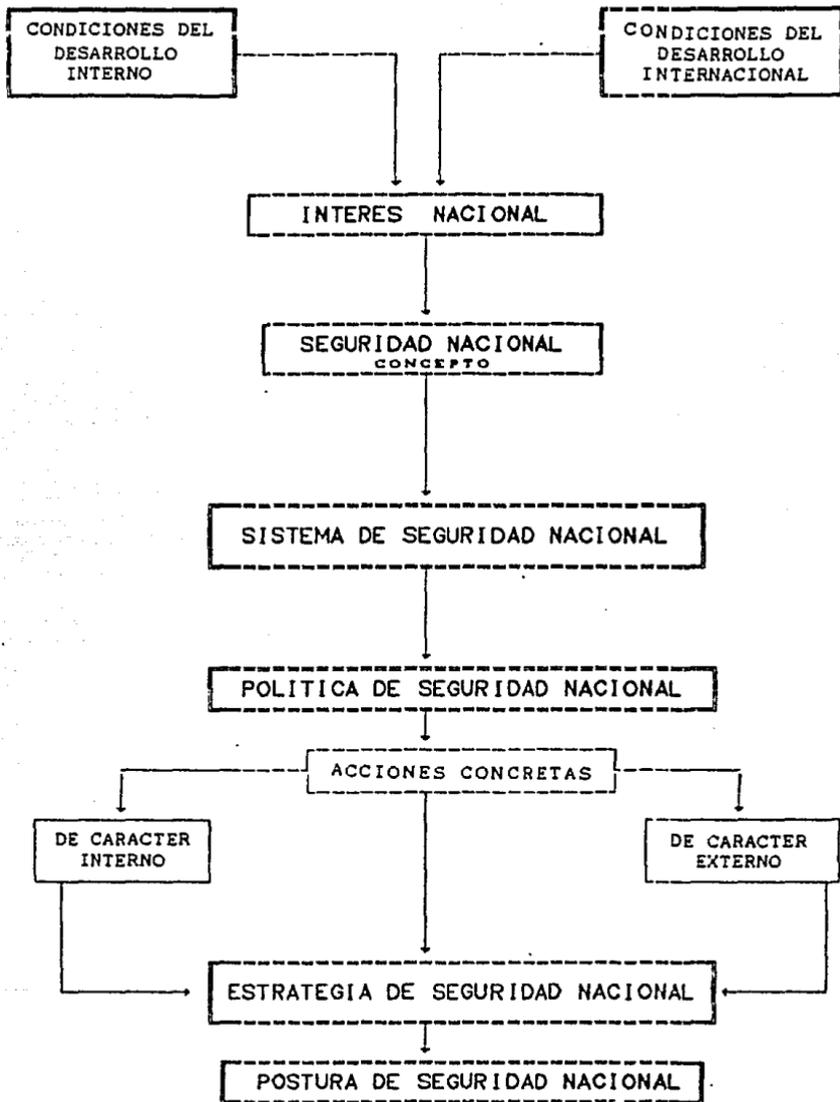
Estos elementos, aunados a los planteamientos en torno a los intereses y objetivos de la nación plantean la necesidad de que el Estado cuente con el poderío militar y no militar capaz de influir en aquellos sucesos que impacten o que podrían impactar los intereses básicos del propio Estado y de su sociedad.

La seguridad nacional en Estados Unidos se formula a partir de los dos campos de observación naturales de esta disciplina: el de las condiciones del medio internacional en el que se mueve el Estado y el de las propias condiciones del desarrollo interno. Sin embargo y si bien importantes estas dos esferas, la seguridad nacional norteamericana, a parte de la fijación o determinación de los criterios para medirla

(definición), cuenta también con los mecanismos específicos para el mantenimiento o logro de sus objetivos e intereses nacionales (política) así como también de una estrategia de seguridad nacional que persigue un doble objetivo. Por una parte, la construcción de una seguridad nacional "hacia afuera" en tanto que con ella es posible la creación de las condiciones propicias para el desarrollo de estructuras políticas, sociales e incluso ideológicas acordes con sus propios intereses. Por otra parte, el elemento justificador de acciones susceptibles de ser ejercidas en contra de un Estado cuyas prácticas pudieran ser consideradas como amenazantes a los intereses de seguridad nacional norteamericanas.

La seguridad nacional norteamericana por lo tanto, es la fusión de criterios tanto internos como externos que determinan la adopción de una política a seguir. Dicha política implicará no sólo la adopción de acciones concretas como respuesta a amenazas planteadas sino inclusive acciones que a largo plazo pudieran evitar que dichas acciones se presenten. Este proceso contribuye a la formación de una postura de seguridad nacional que se encuentra íntimamente vinculada con las condiciones de carácter interno y externo y por ende, es susceptible de cambiar para adecuarse a las nuevas condiciones del medio en el que se desarrolla el estado.

Resulta muy difícil definir con precisión todos y cada uno de los elementos que intervienen en la conceptualización de la seguridad nacional norteamericana. Tal dificultad se relaciona íntimamente con el rasgo característico de su estudio en Estados Unidos.



Para los formuladores de política, la seguridad nacional se constituye a partir de percepciones por lo tanto, en su definición habrán de intervenir tantos elementos como el problema mismo lo demande. Esta ya no es tan solo un problema circunscrito únicamente a la esfera militar. En el mundo contemporáneo, cualquier aspecto de la vida cotidiana, cualquier posible acción de un Estado en aquellos espacios considerados como exclusivos por relaciones con los intereses de Estados Unidos constituyen ejemplos feascientes de la legítima necesidad por una política de seguridad nacional. Así por ejemplo, en la actualidad el espacio exterior es un renglón muy importante para la seguridad nacional norteamericana, debido entre otras tantas consideraciones, a la posibilidad de que satélites espías de la URSS provean de la información que facultaría el ejercicio de acciones cuyo supuesto objetivo sería el lesionar los intereses norteamericanos o también por el posible uso del mismo para el desarrollo de sistemas de defensa contra ataques de la URSS (como es la Iniciativa de Defensa Estratégica).

Resulta muy difícil definir con precisión todos y cada uno de los elementos que intervienen en la conceptualización de la seguridad nacional norteamericana. Tal dificultad se relaciona íntimamente con el rasgo característico de su estudio en Estados Unidos.

Para los formuladores de política, la seguridad nacional se constituye a partir de percepciones por lo tanto, en su definición habrán de intervenir tantos elementos como el problema mismo lo demande. Esta ya no es tan solo un problema circunscrito únicamente a la esfera militar. En el mundo contemporáneo, cualquier aspecto de la vida cotidiana, cualquier posible acción

de un Estado en aquellos espacios considerados como exclusivos por relacionarse con los intereses de Estados Unidos constituyen ejemplos feacientes de la legítima necesidad por una política de seguridad nacional. Así por ejemplo, en la actualidad el espacio exterior es un renglón importante para la seguridad nacional norteamericana debido, entre otras tantas consideraciones, a las posibilidades de que satélites espías de la URSS (como es la iniciativa de Defensa Estratégica). De igual forma, problemas tales como la "narcotización" de la sociedad norteamericana son considerados problemas que atañen la seguridad nacional. De tal suerte, pueden ser muchas las situaciones que, al afectar los intereses norteamericanos, demanden respuestas en términos de seguridad nacional y evidentemente la instrumentación de políticas no es fácil.

Esto es precisamente lo que ha llevado a desarrollar un complejo sistema de seguridad nacional.

### 2.3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Debido a la complejidad y dimensiones de la seguridad nacional en Estados Unidos, a partir de la segunda mitad de la década de los años cuarenta se fueron desarrollando algunas instituciones tanto dentro como fuera del gobierno norteamericano encargadas de analizar y proponer las políticas a seguir. Dichas instituciones dieron origen a lo que hoy conocemos como el sistema de seguridad nacional.

Este sistema es el producto de las estructuras e instituciones políticas creadas en atención de los problemas que atañen directa o indirectamente los intereses del Estado y de la sociedad así como también de los procesos de toma de decisiones

que se verifican al interior de los mismos.

Su función primordial es la de servir de vehículo por el cual los objetivos e intereses de la estrategia nacional se convierten en políticas de carácter militar, diplomático, económico o social.

En ese sentido, el sistema de seguridad nacional de Estados Unidos ha contado a lo largo de su historia con una serie de instituciones y organizaciones que conforman su estructura así como de un funcionamiento basado en procesos concretos y más o menos uniformes de acuerdo a las características del problema o de las motivaciones de los actores.

En el sistema se verifican los procesos amen de los cuales la interacción entre los elementos de la estructura organizacional dan origen a las políticas de seguridad.

Partiendo del supuesto señalado por Graham Allison y Morton Halperin en el sentido de que la seguridad nacional en Estados Unidos no puede ser reducida en su análisis al enfoque del actor racional unificado (por estar implicadas en ella un gran número de factores e intereses), diremos que el sistema norteamericano de seguridad nacional es particularmente extenso y complejo.

A parte del gran número de instituciones directamente vinculadas con la seguridad nacional hemos de tener en consideración otros factores que contribuyen a la complejidad del sistema norteamericano tales como la conceptualización de la propia seguridad nacional y de aquellos elementos que pudieran ser amenazas para la misma, los mecanismos o políticas que habrán de implementarse ante una contingencia, la influencia desmesurada de ciertos individuos en el proceso de formulación de políticas así

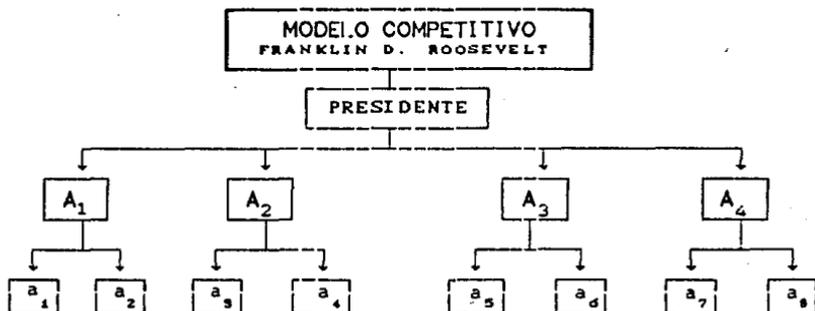
como también la primacía de los intereses de una organización por sobre los del conjunto de la estructura.

Si bien en el capítulo anterior señalamos que la seguridad nacional y las políticas en torno a la misma denotan un consenso respecto a aquellos factores que pudieran poner en peligro la realización de los objetivos e intereses nacionales, en el caso norteamericano podemos hablar de una dualidad importante en cuanto a los planteamientos de seguridad nacional. Por una parte, encontramos un número más o menos considerable de "pequeños consensos" sobre lo que afecta la seguridad nacional; centrados básicamente en la preservación de la forma de vida e intereses norteamericanos sin embargo, por otra parte, nos encontramos con grandes discrepancias respecto a los mecanismos a implementar en caso de que los intereses de seguridad resultaran amenazados y en relación con la importancia o predominio de unas organizaciones por sobre otras.

Estas discrepancias se han reflejado, a nivel de la política de seguridad nacional norteamericana, en la influencia desigual y la multiplicidad de actores que intervienen en la formulación de la misma. Por ello, bien puede decirse que la política de seguridad nacional norteamericana es posible luego de un intrincado proceso de negociación y arreglo logrado en base al sistema de seguridad nacional.

La diversidad de actores, su compleja interacción y el peso o influencia desmesurada de los mismos han hecho del estudio de la seguridad en Estados Unidos un tema bastante complejo. Estos problemas han demandado diversos modelos de estructuración de la toma de decisiones durante las diversas administraciones de la postguerra.

Durante la administración Roosevelt se siguió el "Modelo Competitivo"; en el que el propio presidente fomentaba la competencia entre sus diversos asesores al asignarles una misma tarea. Ello producía una escasa o nula cooperación entre los asesores y departamentos pero posibilitaba la comunicación directa del presidente con los mismos e incluso con agencias y departamentos de menor nivel.<sup>49</sup>



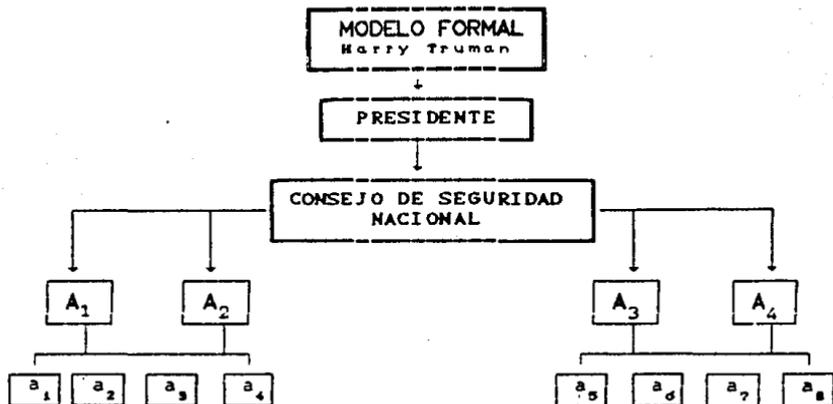
A = ASESORES Y GABINETE

a = AGENCIAS Y DEPARTAMENTOS

En cambio durante la administración Truman, el llamado "Modelo Formal" buscaba, con la introducción de un nuevo elemento en la coordinación de política: el Consejo de Seguridad Nacional, proveerse de información especializada y coordinación expresa entre el presidente, su gabinete y sus asesores. En dicho modelo era el propio Consejo el que definía la participación de los departamentos y secretarías vinculadas con los temas de seguridad nacional. El modelo formal excluía la posibilidad de una

<sup>49</sup> Véase Alexander L. George, Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: the effective use of information and advice Boulder, Colorado, Westview press, 1980.

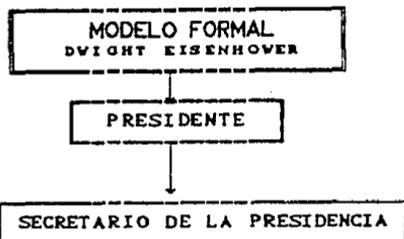
vinculación directa entre el presidente y asesores, departamentos y agencias de menor nivel, limitándose solo a sus instancias inmediatas.



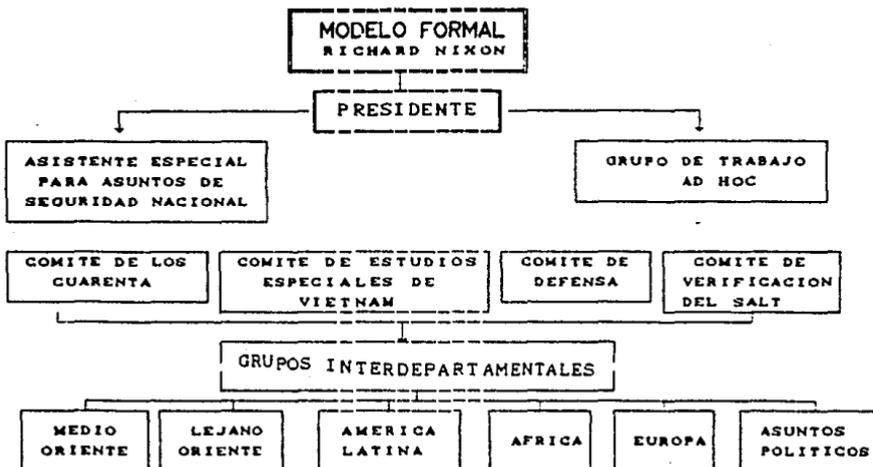
A = ASESORES Y GABINETE

a = AGENCIAS Y DEPARTAMENTOS

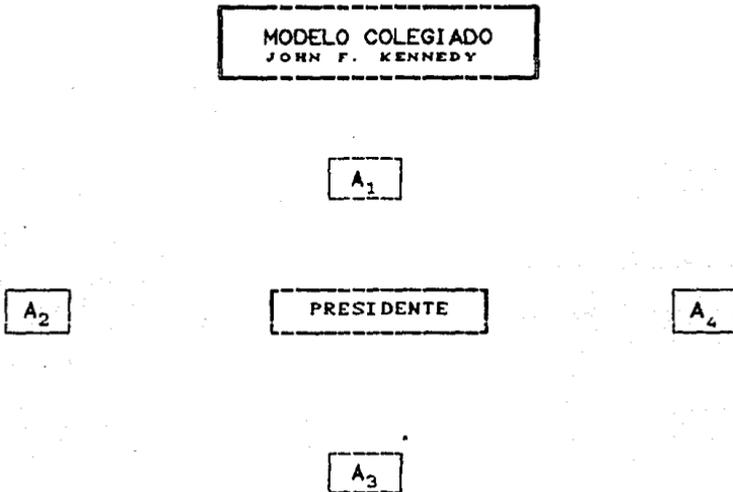
El modelo formal se siguió con algunas excepciones, durante la administración Eisenhower. La única innovación fue la inclusión de un núcleo que concentrara el trabajo de los asesores y gabinete presidencial. Esa función fue desempeñada por un "Secretario de la Presidencia" (Chief of Staff) que, durante su gestión, recayó en el Secretario de Estado.



Richard Nixon igualmente se basó en el modelo formal sin embargo, se incluyeron algunas modificaciones para adecuarlo a las necesidades del momento. En el modelo formal de Nixon se puso de relieve la importancia de la seguridad nacional y con ello, se trató de favorecer un sistema altamente sofisticado, profesionalizado y centralizado.



Con John F. Kennedy se introduce el "Modelo Colegiado" en donde el presidente constituía el engrane principal entre asesores y jefes del gabinete. Dicho modelo busca la instrumentación del trabajo coordinado entre asesores, por lo que los resultados y propuestas se presentaban casi a nivel de propuestas del conjunto.



Durante la administración Carter se produce una fusión entre el Modelo Colegiado y los modelos de política burocrática. Inclusive, el sistema de seguridad nacional se consideró como una "amalgama selectiva producida en base a las experiencias de sus predecesores"<sup>50</sup> La característica principal de su sistema fue la de evitar recargar excesivamente la tarea de asesoría en el

<sup>50</sup> Don Bonafede, "Brzezinski - Stepping Out of his Backstage Role" National Journal (15 de octubre de 1977). Citado por Alexander George, op. cit. p. 159.

Secretario de la Presidencia (Chief of Staff). En su caso, el presidente era la figura central en la formulación de políticas y por lo tanto, promovió un sistema de comunicación múltiple. Su rasgo principal fue el importante papel que desempeñó el Consejo de Seguridad Nacional como centro en la asesoría al presidente y dependencia básica en la formulación de la política exterior; aunque originalmente tales funciones estaban destinadas al Secretario de Estado.

Como puede apreciarse, cada presidente adopta un sistema de toma de decisiones y de asesoría que constituye el mecanismo por el cual se ordenará el proceso que lleva al Estado a reaccionar de forma concreta ante problemas tanto internos como externos. En ese contexto, la seguridad nacional es un rasgo constante en todas las administraciones de la postguerra.

A pesar de la gran diversidad de sistemas para la formulación de políticas, en el caso de la seguridad nacional podemos encontrar determinados actores directa o indirectamente involucrados con esta problemática.

### 2.3.1. ACTORES

En Estados Unidos, a diferencia de otros países, son muchos los actores que de una u otra forma participan en el proceso que conduce a la adopción de políticas sin embargo, y para efectos de sistematizar su estudio, las dividiremos de la siguiente manera:

a) El Presidente.- Es la figura central del sistema de seguridad nacional. Tal consideración obedece a los amplios poderes que la Constitución le confiere. El presidente tiene la autoridad para firmar tratados, designar embajadores y funcionarios públicos así

como la autoridad para conducir la política exterior y proponer políticas. De tal suerte, constitucionalmente el presidente tiene el poder suficiente para hacer y ejecutar la política de seguridad nacional. A nivel organizativo, el presidente es el jefe de la Rama Ejecutiva lo cual lo ubica en el centro mismo del proceso de formulación de políticas y por lo tanto, es el encargado de articular y diseñar el sistema de seguridad nacional.

A decir de Kaufman, McKittrick y Leney, cuatro son los roles que se combinan para hacer del presidente el promotor innovador y director de la política de seguridad nacional:

1. Jefe de Estado
2. Comandante en jefe de las fuerzas armadas
3. Principal figura diplomática
4. Jefe de la rama ejecutiva.<sup>51</sup>

Estos factores contribuyen a que, en términos reales, el presidente se convierta en el actor principal de la política de seguridad nacional y en él reside la capacidad para delegar dichas funciones a otras dependencias o bien asumirlas por completo. Pero, a pesar de tales atribuciones y debido a las dimensiones de la seguridad nacional en Estados Unidos, se ha desarrollado una compleja estructura cuyo objetivo es la de ayudar al presidente, sea a través de información o asesoría, en el ámbito de la seguridad nacional.

b) Las Agencias Ejecutivas.- Las principales oficinas dentro de la Rama Ejecutiva vinculadas con la seguridad nacional son:

1. Oficina de la Casa Blanca.- Presidida por el Secretario de la Presidencia (Chief of Staff), es una dependencia que aglutina en

<sup>51</sup> Daniel Kaufman, Jeffrey McKittrick y Thomas Leney, Op. Cit. p. 102.

su interior a un número considerable de asistentes del presidente en temas políticos, económicos o de cualquier tipo. Su importancia ha sido variable ya que es precisamente esta oficina la que denota lo que bien podríamos denominar el "estilo personal de gobernar". Mientras que para algunos presidentes (Roosevelt, Kennedy y Johnson) la Secretaría de la Presidencia revestía muy poco significado, para otros (Eisenhower, Carter y Reagan) tiene una importancia considerable no solo a nivel de seguridad nacional sino inclusive en otros temas.

2. Departamento de Estado.- Desde su formación en 1789, se consideró el "brazo operacional" del gobierno de Estados Unidos para la conducción de la política exterior. Sus funciones básicas son la de representar los intereses de Estados Unidos y de sus ciudadanos en relación con otros países y por otra parte, la de servir como fuente principal de asesoría e información al presidente en todos los aspectos relacionados con la política internacional, incluida la seguridad nacional. A pesar de que teóricamente el Departamento de Estado es el actor principal en el sistema de seguridad nacional debido a la importancia de sus funciones, en tiempos recientes se ha generado una tendencia a desplazarle a manos de otras agencias vinculadas estrictamente con la problemática de la seguridad nacional. Las atribuciones del Departamento de Estado en materia de seguridad nacional han sido paulatinamente absorbidas por el Consejo de Seguridad Nacional e incluso por la Secretaría de la Presidencia.

3. Departamento de Defensa.- Es el instrumento principal del presidente para la ejecución de la política de seguridad nacional. A partir de su creación en 1947, el Departamento de Defensa ha sufrido un número considerable de reestructuraciones tendientes a

fortalecer su papel en la defensa y ejecución de la política de seguridad nacional. Las funciones principales de su titular, el Secretario de Defensa, se pueden describir de la siguiente manera:

*"Política exterior, estrategia militar, presupuestos de defensa, la elección de las armas y la determinación de las fuerzas son aspectos relacionados con la política de seguridad nacional y la tarea principal del Secretario de Defensa; quien personalmente debe atender esos asuntos estratégicos y desempeñar un papel activo en el desarrollo de los programas de defensa en atención del interés nacional"*<sup>52</sup>

Asimismo, cuenta para el desarrollo de sus funciones con la ayuda del Estado Mayor conjunto (Joint Chiefs of Staff), creado también en 1947 con el objeto de servir de centro principal de asesoría al presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y al Departamento de Defensa en situaciones que por sus características, requiera el uso de la fuerza militar. Las funciones básicas del Estado Mayor Conjunto, aparte de las de asesoría en materia de política de seguridad nacional, consisten también en la planeación de las acciones ante crisis que en el corto o largo plazo afecten la seguridad de Estados Unidos así como también servir de núcleo coordinador de las fuerzas armadas en el mundo, sea en tiempos de guerra o de paz.

4. La Comunidad de Inteligencia.- Sus funciones básicas, al menos para el caso de la seguridad nacional, tienen que ver con la percepción y determinación de aquellos elementos, tanto internos como externos, que amenazan la realización de los objetivos nacionales. La comunidad de inteligencia se integra por un considerable número de agencias; entre las cuales destaca la Agencia de Seguridad Nacional, encargada de las actividades de

<sup>52</sup> Samuel Huntington, Op. Cit. pp. 342-343.

inteligencia sobre electrónica y comunicaciones; la Agencia de Inteligencia para la Defensa, a cargo de la recopilación de datos sobre inteligencia militar para el Secretario de Defensa y para el Estado Mayor Conjunto etc... Sin embargo, la dependencia más importante es la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Creada en 1947 bajo la Ley de Seguridad Nacional, es la responsable de la coordinación e integración de los trabajos de inteligencia de los diversos grupos y dependencias del gobierno involucradas con la seguridad nacional. La importancia de la CIA en el contexto de la seguridad norteamericana ha ido en aumento ya que, en mayor o menor grado, se ha involucrado en la ejecución de políticas con el empleo de acciones encubiertas; las cuales son el producto de las limitaciones al accionar del ejecutivo a manos de actores que si bien se encuentran fuera del proceso o no directamente involucradas con el mismo, son importantes por sus efectos sobre el conjunto del sistema tales como el Congreso y la opinión pública.

5. Consejo de Seguridad Nacional.- Debido a la diversidad de intereses, tanto organizacionales como personales que caracterizaban el proceso de formulación de políticas se creó El Consejo de Seguridad Nacional; cuyas funciones principales son, por una parte, la asesoría al presidente en la formulación de la política que afecte la seguridad nacional norteamericana. Dicha asesoría es entendida tanto en sus dimensiones internas como internacionales por lo cual, su rango de acción es muy amplio, e incluye aspectos económicos, políticos, sociales, económicos o militares. La importancia del Consejo de Seguridad Nacional radica en la coordinación de los trabajos de todas las agencias involucradas con esa problemática y tomar parte activa en la

formulación de la política exterior. Su creciente papel se atribuye al hecho de que una de las principales tareas del Consejo es la de mediar y conjuntar las posiciones del Departamento de Estado y el de Defensa; evitando con ello la formulación de política separadas que reducen en una duplicidad de funciones y dificulten el diseño de una política coordinada. El Consejo de Seguridad Nacional está formado, de acuerdo al estatuto creado por la Ley de 1947, por el presidente de Estados Unidos (quien preside las juntas), por el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa. Los asesores principales del Consejo son el Director de la CIA y el Jefe del Estado Mayor Conjunto sin embargo, pueden ser invitados otros especialistas a las reuniones.

c) Actores informales.- Resulta claro que en el caso de Estados Unidos no todos los involucrados en el proceso de formulación de la política de seguridad nacional son miembros la rama ejecutiva. Existen otros con creciente participación en el proceso. Los principales son el Congreso, la opinión pública y los medios masivos de comunicación.

1. Congreso.- Si bien constitucionalmente el presidente se ubica por encima de los demás poderes en lo referente a los temas que afectan a la seguridad nacional, existe una tendencia que apunta hacia la revalorización del papel del Congreso. Paulatinamente, el Congreso de Estados Unidos ha jugado un papel mucho más activo en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional; a pesar que las condiciones reales lo han relegado a una posición secundaria debido a su fragmentación en términos de poder. Dicha fragmentación obedece al carácter dual del Congreso, en tanto que las oportunidades de consenso entre los dos partidos (republicano y demócrata) no son muy frecuentes.

Asimismo, existen otras limitaciones en el Congreso tales como el gran número de comités y subcomités que buscan llevar adelante sus propias iniciativas y en muchas ocasiones se olvidan de analizar una situación a partir de sus efectos en la estrategia nacional. Incluso se ha llegado a pensar que los congresistas se preocupan más por manejar aquellos temas que, por una parte, les aseguren su reelección o bien en aquellos que impliquen ganar influencia en los comités o subcomités a los que pertenecen.

*"En general, los miembros del Congreso no consideran los problemas en términos de sus implicaciones para las metas y objetivos estratégicos. En cambio se han enfocado a analizar la forma en que un gasto (militar) se traduce en menor ayuda para sus distritos"<sup>53</sup>*

Sin embargo, a raíz de los problemas en la Rama Ejecutiva desde la administración Nixon y el descubrimiento de operaciones encubiertas como una forma de llevar adelante políticas sin el conocimiento de otros, el Congreso ha incrementado su vigilancia sobre la política gubernamental e incluso a través del aumento de sus canales de información, ha conducido investigaciones sobre el accionar del Ejecutivo.

Si bien el Congreso no es una fuente independiente de creación de políticas de seguridad nacional no puede descartarse tampoco que su involucramiento en el proceso ha sido cada vez mayor y sus efectos sobre el conjunto de formulación de políticas son cada vez más visibles.

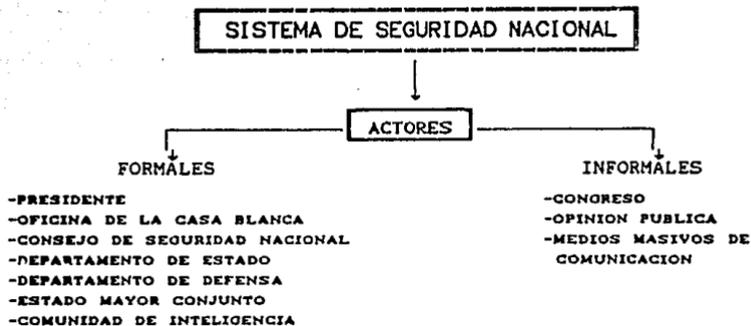
2. Opinión pública y medios masivos de comunicación.- El papel de ambos es muy importante en la estructura de la seguridad nacional ya que ellos reflejan la actitud del pueblo con respecto a una

<sup>53</sup> Amos Jordan y William Taylor. "American National Security: Policy and Process" Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981. p. 112

política instrumentada por la Rama Ejecutiva o por el Congreso. La opinión pública se muestra en los casos de puesta en marcha de políticas ya sea cuando éstas son ventajosas o no para el conjunto de la sociedad o bien cuando sus efectos crean una imagen negativa o provocan el rechazo de la misma entre el pueblo. Esto es importante si se piensa que el agrado con una política se traduce en el apoyo de los electores en las urnas y el desagrado exactamente en lo contrario.

Los medios masivos de comunicación son actores no gubernamentales de suma importancia en el sistema de seguridad nacional debido a su papel en la información, interpretación e incluso en la desmitificación de realidades. En Estados Unidos, los medios de comunicación han sido importantes instrumentos para los distintos presidentes en sus intentos de ganar la aprobación de una política.

Como podemos ver, en Estados Unidos el sistema de seguridad nacional supone la participación de dos tipos centrales de actores: los formales e informales; aunque debemos apuntar el papel central del presidente en el proceso de formulación de políticas. La importancia de estos actores ha sido muy variable en las diversas administraciones y en la actualidad existe una tendencia a revalorizar ciertas dependencias (como el Consejo de Seguridad Nacional) e incluso a demandar una mayor participación del Congreso; lo cual evidentemente torna más complejo el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad en Estados Unidos.



### 2.3.2. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1947.

Como señalamos en su oportunidad, uno de los rasgos notables de la seguridad en el contexto del sistema político norteamericano es su estrecha vinculación con la percepción de amenazas y la defensa de los intereses nacionales. Para ello se hacia necesaria la constitución de un sistema de defensa efectivo; en el que la organización militar reaccionara adecuadamente en función de los requerimientos del aparato estatal.

Esto precisó, tanto para el Congreso como para la Rama Ejecutiva, la creación de un establishment de defensa con un doble objetivo. Por una parte la posibilidad de organizar a las fuerzas armadas a fin de lograr su empleo coordinado en caso de emergencia nacional y por otra, lograr una subordinación de las mismas a manos del gobierno civil.

Para 1947, específicamente el 24 de julio, el Congreso norteamericano aprueba la Ley de Seguridad Nacional. Este instrumento jurídico se convierte en el centro de los esfuerzos para la defensa nacional; reestructurando los servicios militares

y creando nuevas dependencias tanto de asesoría como de carácter operativo.

Con la Ley de Seguridad Nacional se establece el Departamento de Defensa; presidido por un secretario encargado de coordinar los trabajos de los departamentos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Asimismo, se crea el Estado Mayor Conjunto para asesorar al Presidente y al Secretario de Defensa en asuntos de carácter estratégico-militar.

Sin embargo, la verdadera importancia de la Ley de Seguridad Nacional estriba en su doble carácter. En primer lugar, provee el marco jurídico en base al cual se organizan los servicios de defensa en Estados Unidos; al tiempo que permite un trabajo coordinado entre las dependencias e instituciones ligadas a la seguridad nacional.

Así por ejemplo, la ley establece claramente el rango de acción, las capacidades y la estructura del establishment de defensa (vease cuadro).

Sin pretender estudiar a fondo las características de una ley que ha sido objeto de varias reformas (en 1949 y en 1984), solo nos limitaremos a señalar que a diferencia de muchos otros países, en Estados Unidos la legislación en materia de seguridad ha sido importante para organizar la forma en la que el Estado reacciona cuando se hace necesaria la intervención de las fuerzas armadas para la defensa de los intereses nacionales.

Cabe señalar que si bien la seguridad nacional al ser un concepto dinámico varía significativamente de acuerdo a las realidades del momento, en la legislación norteamericana no se le define de una manera específica ya que como hemos visto, el concepto es de carácter meramente político en su definición.

Sin embargo, la legislación establece un claro mecanismo de respuesta, asesoría y coordinación específico; constituyendo una gran ventaja con respecto a otros Estados en los que los trabajos en materia de seguridad carecen de toda coordinación.

#### 2.4. LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DURANTE LA ADMINISTRACION REAGAN

En la historia de la seguridad nacional de Estados Unidos es posible detectar algunos patrones y tendencias definidas que constituyen, en terminos generales, los consensos básicos de la política de seguridad. Sin embargo, en el caso de la actitud y/o reacciones de una administración ante un problema de carácter coyuntural que afecta los intereses nacionales no hay nada escrito.

Como señalamos en su oportunidad, la seguridad nacional posee una base objetiva importante que se refleja en el carácter e intensidad de las amenazas. Empero, el elemento subjetivo (la percepción de las amenazas) resulta ser el componente de mayor relevancia. De tal suerte sería bastante complicado tratar de buscar un patrón único para explicar el cómo el sistema político norteamericano se adapta o reacciona ante los impulsos del exterior.

En el caso de la administración Reagan esta problemática se reaviva notablemente. Cuando asume la presidencia en enero de 1981, ya era conocida su insatisfacción y rechazo por las prácticas de anteriores administraciones; las cuales -a decir del propio Reagan- habían deteriorado considerablemente tanto la posición de Estados Unidos en el hemisferio occidental como en

otras latitudes de interés incuestionable para los norteamericanos. Tal rechazo era compartido también por otros sectores, tanto de la academia como de círculos políticos conservadores.

Jeane Kirkpatrick, en ese entonces profesora de gobierno en la Universidad de Georgetown y más tarde embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas comentó:

*"Las políticas de Estados Unidos hasta el momento solo han probado su incapacidad para manejar los problemas de la expansión soviético-cubana en el área, la han favorecido y han contribuido de manera importante a la pérdida de grandes naciones, el crecimiento del neutralismo, la desestabilización de gobiernos amigos, la expansión de la influencia cubana y el derrumbamiento del poderío norteamericano en la región."*<sup>54</sup>

De tal suerte, una de las prioridades del presidente Reagan fue la revalorización de las relaciones con regiones clave para el interés nacional norteamericano. En la presente sección solo nos concretaremos al análisis de las relaciones interamericanas.

Para la administración Reagan, varios sucesos en América Latina demandaban una redefinición de la política exterior como instrumento para garantizar la seguridad nacional. La victoria de la revolución sandinista en Nicaragua no fue vista como un proceso de insurrección lógico ante un sistema altamente represivo y corrupto sin que por el contrario, se entendió como el fruto de la influencia cubano-soviética.

En ese sentido, uno de los planteamientos centrales dentro de la visión conservadora del mundo que profesa Ronald Reagan es que el objetivo central de la política exterior de

<sup>54</sup> Jeane Kirkpatrick, "U.S. Security and Latin America" En *Commentary*, Enero de 1981, p. 29

cualquier nación es y debe ser siempre el garantizar la seguridad nacional. Por esa razón para muchos, la administración Reagan significó el retorno a la visión hobbesiana del mundo es decir, el desarrollo de una nación en un medio hostil cargado de amenazas y en donde la principal la constituye la Unión Soviética.

La administración Reagan negó toda posibilidad de explicar la pérdida de hegemonía como producto de los cambios en el sistema internacional que mermaron la capacidad de Estados Unidos para controlar la evolución de la política.

En el caso latinoamericano, el fin de la década de los setenta marcó el inicio de varios procesos internos en los que se demandaban cambios sociales. Dichos movimientos, desde la perspectiva de Washington, tenían una inspiración comunista; razón por la cual había que hacer todo lo posible por abatirlos para favorecer a los gobiernos "amigos" o en su defecto, a aquellos movimientos que representaran garantías para los intereses de seguridad norteamericanos.

Por ello, uno de los cambios de importancia en los primeros meses de la administración Reagan lo constituyó el redimensionamiento de la política de seguridad nacional. Nunca antes en la historia de las relaciones hemisféricas la seguridad nacional había cobrado los niveles de importancia que tuvo a partir de 1981.

Si bien América Latina tradicionalmente se consideraba una región cerrada al rejuogo de las potencias extracontinentales y en donde solo Estados Unidos ejercía una influencia efectiva, tal consideración fue cuestionada primero por la Revolución Cubana y despues por el triunfo de la Revolución Sandinista. Por esa razón, la estabilidad política es vista desde Washington como un

elemento imprescindible para la seguridad nacional mas aun cuando un Estado entra en la categorización de vital para los intereses norteamericanos.

Conviene aclarar que al referirnos a estabilidad política desde la perspectiva de Estados Unidos es referirse a evitar la presencia de grupos con caracter comunista o tendientes a modificar las estructuras sociales fuera de los parámetros aceptables desde la lógica norteamericana. Sin embargo, desde el punto de vista de los gobiernos latinoamericanos, la estabilidad política y la seguridad nacional solo es posible en tanto exista desarrollo económico.<sup>55</sup>

Otro de los cambios introducidos por la administración Reagan lo constituye el reconocimiento del carácter de la amenaza moderna. En el renovado ambiente internacional y tomando en consideración la capacidad militar y tecnológica de Estados Unidos, sería bastante irracional que un pequeño país centroamericano como Nicaragua pudiera, por si mismo, constituir una severa amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta afirmación está basada en lo que ha dado por llamarse *misperception*. La realidad es que no solo la base material se constituye en una amenaza para la seguridad sino también la ideología de un régimen. En ese sentido, el grueso de los problemas actuales para Estados Unidos son de carácter ideológico es decir, la capacidad de una ideología para amenazar los valores, intereses, cultura y en general, la forma de vida norteamericana.

<sup>55</sup> Para mayores referencias sobre la necesidad de crecimiento económico para el logro de la seguridad nacional véase la parte económica del libro de Kevin Middlebrook y Carlos Rico "The United States and Latin America in the 1980's" Op. Cit.

Por último, el otro elemento a considerar en la revalorización de la seguridad nacional norteamericana lo constituyen los instrumentos de los cuales se vale. Tradicionalmente para la defensa de los intereses del Estado se recurría casi de manera exclusiva a la capacidad de persuasión; sea por medios diplomáticos o bajo amenaza o uso de la fuerza. A partir de la década de los seseta y luego de aprobarse el Documento NSC 10/6 por parte del Consejo de Seguridad Nacional, se introduce un nuevo mecanismo para la salvaguarda de los intereses nacionales: las acciones encubiertas.

Aunque importantes por su carácter inherente, las administraciones anteriores dieron un uso bastante limitado y subordinado a las operaciones encubiertas dejandolas casi al nivel de recurso alternativo ante el fracaso de otras iniciativas. Con la administración Reagan, las acciones encubiertas se convirtieron en un mecanismo de primera importancia no como recurso alternativo sino más bien como forma de actuación política.<sup>56</sup>

Las bases para el cambio y la redefinición de la seguridad nacional norteamericana encontraron una serie de justificaciones elaboradas por la propia administración a fin de preparar el terreno para la aplicación de los nuevos criterios. Se hablaba, por ejemplo, de la brecha de confianza que podría formarse en el caso de que Estados Unidos no fuera capaz de poner en orden su entorno inmediato, o bien de que los problemas alcanzaran niveles tales que pudieran poner en entredicho la seguridad hemisférica.

<sup>56</sup> Sobre el particular véase el libro de Bob Woodward, "VEIL: the secret wars of the CIA, 1949-1987" Nueva York, Simon & Schuster Inc., 1987.

Por ello, la administración Reagan instrumenta una política que si bien de corte conservador, permitió una amplia concientización de la sociedad norteamericana; tornandola receptiva a una realidad sui generis: la expansión del comunismo en el hemisferio.

Aun cuando fueron otros los elementos que igualmente se insertan dentro de esta lógica, tales como el gradual deterioro de la posición de Estados Unidos en el mundo o las ideas en torno a la decadencia hegemónica norteamericana no cabe duda que es precisamente el continente americano el que va a jugar un papel muy importante durante las dos administraciones Reagan.

Lo anterior condujo al diseño de una política exterior intolerante con los movimientos de izquierda en el continente e inclusive con aquellas manifestaciones sociales de carácter nacionalista vinculadas -desde la óptica de la administración Reagan- con intereses extracontinentales.

Centroamérica pues, se constituyó en el escenario propicio para la puesta en acción de una política dual; en la que al tiempo que se pedía la solución de las diferencias entre los grupos en pugna, se proporcionaban los elementos necesarios (armas y financiamiento) para revertir las tendencias hostiles a los intereses norteamericanos. Estos elementos los analizaremos en detalle en el Capítulo IV.

## CAPITULO III. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.

### 3.1. ANTECEDENTES.

A pesar de su importancia, la seguridad nacional no ha sido un concepto ampliamente desarrollado por muchos países. Tradicionalmente, se consideraba que la seguridad nacional era una noción que se reservaba solo para las grandes potencias ya que debido al considerable atraso tecnológico y militar de otros Estados, era difícil que éstos lograsen semejante objetivo en el renovado ambiente internacional.

Si bien es cierto que después de la Segunda Guerra Mundial muchos países dejaron de manera implícita el resguardo de su seguridad nacional a manos de la potencia hegemónica del bloque al que pertenecían, no puede negarse tampoco que la evolución del sistema internacional conllevó a una ruptura del patrón original; en donde a cada cabeza de bloque le correspondía hacer todo lo necesario a fin de evitar que la otra interviniera en su zona de influencia.<sup>57</sup> Los desarrollos recientes demandaron, sobre todo a los países del bloque capitalista, una mayor vinculación en las concepciones estratégicas y de seguridad de Estados Unidos y en donde todos y cada uno de ellos tenían que desarrollar un papel específico.

Tal como lo señalamos en su oportunidad, la década de los sesenta marcó un cambio sustancial en las concepciones estratégicas norteamericanas. Esta vez, a Estados Unidos le

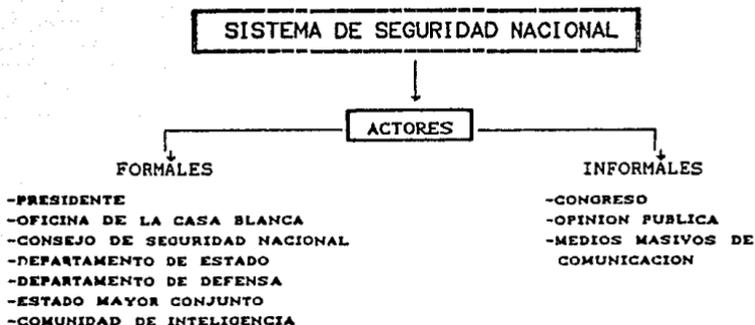
<sup>57</sup> Cabe destacar aquí que la seguridad nacional tenía más bien un carácter dual para las superpotencias ya que no solo se trataba de tomar las medidas necesarias a fin de evitar acciones directas de la potencia contraria en su propio territorio, sino también en aquellas áreas reservadas para el ejercicio de su hegemonía.

correspondería la tarea de apoyar a los países latinoamericanos en su lucha contra la subversión interna y contra las posibles infiltraciones del comunismo internacional en la región. Sin embargo, la participación norteamericana estaría restringida solo a casos de extrema gravedad y en donde los gobiernos aliados no pudieran hacer frente a las amenazas del exterior. Así pues, durante el periodo de la llamada Respuesta Flexible, muchos países latinoamericanos desarrollaron notablemente sus estructuras militares e incrementaron el papel que dicho sector desempeñaba en la vida política de sus pueblos. Todo ello sirvió de marco para la imposición, casi generalizada en el continente, de los gobiernos militares con ideología de seguridad nacional.<sup>58</sup>

Sin embargo, nuestro país no acusó la misma tendencia que sus similares en América Latina. El caso específico de México provee toda una serie de interesantes connotaciones que creemos conveniente señalar.

En primer lugar, México no adopta las mismas tendencias que otros gobiernos latinoamericanos durante el periodo de la Guerra Fría en el sentido de asociar su comportamiento político al planteamiento estratégico norteamericano. Prácticamente con el término de la Guerra Fría, pero más específicamente durante la implantación de la Respuesta Flexible, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos se insertaron en el planteamiento de Estados Unidos respecto al papel que deberían jugar en la defensa del continente ante la creciente amenaza comunista. A pesar de la evidente exposición de nuestro país a los cambios en la composición internacional del poder (debido a las consideraciones

<sup>58</sup> *vid infra*.



### 2.3.2. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1947.

Como señalamos en su oportunidad, uno de los rasgos notables de la seguridad en el contexto del sistema político norteamericano es su estrecha vinculación con la percepción de amenazas y la defensa de los intereses nacionales. Para ello se hacía necesaria la constitución de un sistema de defensa efectivo; en el que la organización militar reaccionara adecuadamente en función de los requerimientos del aparato estatal.

Esto precisó, tanto para el Congreso como para la Rama Ejecutiva, la creación de un establishment de defensa con un doble objetivo. Por una parte la posibilidad de organizar a las fuerzas armadas a fin de lograr su empleo coordinado en caso de emergencia nacional y por otra, lograr una subordinación de las mismas a manos del gobierno civil.

Para 1947, específicamente el 24 de julio, el Congreso norteamericano aprueba la Ley de Seguridad Nacional. Este instrumento jurídico se convierte en el centro de los esfuerzos para la defensa nacional; reestructurando los servicios militares

y creando nuevas dependencias tanto de asesoría como de carácter operativo.

Con la Ley de Seguridad Nacional se establece el Departamento de Defensa; presidido por un secretario encargado de coordinar los trabajos de los departamentos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Asimismo, se crea el Estado Mayor Conjunto para asesorar al Presidente y al Secretario de Defensa en asuntos de carácter estratégico-militar.

Sin embargo, la verdadera importancia de la Ley de Seguridad Nacional estriba en su doble carácter. En primer lugar, provee el marco jurídico en base al cual se organizan los servicios de defensa en Estados Unidos; al tiempo que permite un trabajo coordinado entre las dependencias e instituciones ligadas a la seguridad nacional.

Así por ejemplo, la ley establece claramente el rango de acción, las capacidades y la estructura del establishment de defensa (vease cuadro).

Sin pretender estudiar a fondo las características de una ley que ha sido objeto de varias reformas (en 1949 y en 1984), solo nos limitaremos a señalar que a diferencia de muchos otros países, en Estados Unidos la legislación en materia de seguridad ha sido importante para organizar la forma en la que el Estado reacciona cuando se hace necesaria la intervención de las fuerzas armadas para la defensa de los intereses nacionales.

Cabe señalar que si bien la seguridad nacional al ser un concepto dinámico varía significativamente de acuerdo a las realidades del momento, en la legislación norteamericana no se le define de una manera específica ya que como hemos visto, el concepto es de carácter meramente político en su definición.

Sin embargo, la legislación establece un claro mecanismo de respuesta, asesoría y coordinación específico; constituyendo una gran ventaja con respecto a otros Estados en los que los trabajos en materia de seguridad carecen de toda coordinación.

#### 2.4. LA POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DURANTE LA ADMINISTRACION REAGAN

En la historia de la seguridad nacional de Estados Unidos es posible detectar algunos patrones y tendencias definidas que constituyen, en terminos generales, los consensos básicos de la política de seguridad. Sin embargo, en el caso de la actitud y/o reacciones de una administración ante un problema de carácter coyuntural que afecta los intereses nacionales no hay nada escrito.

Como señalamos en su oportunidad, la seguridad nacional posee una base objetiva importante que se refleja en el carácter e intensidad de las amenazas. Empero, el elemento subjetivo (la percepción de las amenazas) resulta ser el componente de mayor relevancia. De tal suerte sería bastante complicado tratar de buscar un patrón único para explicar el cómo el sistema político norteamericano se adapta o reacciona ante los impulsos del exterior.

En el caso de la administración Reagan esta problemática se reaviva notablemente. Cuando asume la presidencia en enero de 1981, ya era conocida su insatisfacción y rechazo por las prácticas de anteriores administraciones; las cuales -a decir del propio Reagan- habían deteriorado considerablemente tanto la posición de Estados Unidos en el hemisferio occidental como en

otras latitudes de interés incuestionable para los norteamericanos. Tal rechazo era compartido también por otros sectores, tanto de la academia como de círculos políticos conservadores.

Jeane Kirkpatrick, en ese entonces profesora de gobierno en la Universidad de Georgetown y más tarde embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas comentó:

*"Las políticas de Estados Unidos hasta el momento solo han probado su incapacidad para manejar los problemas de la expansión soviético-cubana en el área, la han favorecido y han contribuido de manera importante a la pérdida de grandes naciones, el crecimiento del neutralismo, la desestabilización de gobiernos amigos, la expansión de la influencia cubana y el derrumbamiento del poderío norteamericano en la región."*<sup>54</sup>

De tal suerte, una de las prioridades del presidente Reagan fue la revalorización de las relaciones con regiones clave para el interés nacional norteamericano. En la presente sección solo nos concretaremos al análisis de las relaciones interamericanas.

Para la administración Reagan, varios sucesos en América Latina demandaban una redefinición de la política exterior como instrumento para garantizar la seguridad nacional. La victoria de la revolución sandinista en Nicaragua no fue vista como un proceso de insurrección lógico ante un sistema altamente represivo y corrupto sin que por el contrario, se entendió como el fruto de la influencia cubano-soviética.

En ese sentido, uno de los planteamientos centrales dentro de la visión conservadora del mundo que profesa Ronald Reagan es que el objetivo central de la política exterior de

<sup>54</sup> Jeane Kirkpatrick. "U. S. Security and Latin America" En *Commentary*, Enero de 1981. p. 29

cualquier nación es y debe ser siempre el garantizar la seguridad nacional. Por esa razón para muchos, la administración Reagan significó el retorno a la visión hobbesiana del mundo es decir, el desarrollo de una nación en un medio hostil cargado de amenazas y en donde la principal la constituye la Unión Soviética.

La administración Reagan negó toda posibilidad de explicar la pérdida de hegemonía como producto de los cambios en el sistema internacional que mermaron la capacidad de Estados Unidos para controlar la evolución de la política.

En el caso latinoamericano, el fin de la década de los setenta marcó el inicio de varios procesos internos en los que se demandaban cambios sociales. Dichos movimientos, desde la perspectiva de Washington, tenían una inspiración comunista; razón por la cual había que hacer todo lo posible por abatirlos para favorecer a los gobiernos "amigos" o en su defecto, a aquellos movimientos que representaran garantías para los intereses de seguridad norteamericanos.

Por ello, uno de los cambios de importancia en los primeros meses de la administración Reagan lo constituyó el redimensionamiento de la política de seguridad nacional. Nunca antes en la historia de las relaciones hemisféricas la seguridad nacional había cobrado los niveles de importancia que tuvo a partir de 1981.

Si bien América Latina tradicionalmente se consideraba una región cerrada al rejuogo de las potencias extracontinentales y en donde solo Estados Unidos ejercía una influencia efectiva, tal consideración fue cuestionada primero por la Revolución Cubana y después por el triunfo de la Revolución Sandinista. Por esa razón, la estabilidad política es vista desde Washington como un

elemento imprescindible para la seguridad nacional mas aun cuando un Estado entra en la categorización de vital para los intereses norteamericanos.

Conviene aclarar que al referirnos a estabilidad política desde la perspectiva de Estados Unidos es referirse a evitar la presencia de grupos con caracter comunista o tendientes a modificar las estructuras sociales fuera de los parámetros aceptables desde la lógica norteamericana. Sin embargo, desde el punto de vista de los gobiernos latinoamericanos, la estabilidad política y la seguridad nacional solo es posible en tanto exista desarrollo económico.<sup>55</sup>

Otro de los cambios introducidos por la administración Reagan lo constituye el reconocimiento del carácter de la amenaza moderna. En el renovado ambiente internacional y tomando en consideración la capacidad militar y tecnológica de Estados Unidos, sería bastante irracional que un pequeño país centroamericano como Nicaragua pudiera, por si mismo, constituir una severa amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta afirmación está basada en lo que ha dado por llamarse *misperception*. La realidad es que no solo la base material se constituye en una amenaza para la seguridad sino también la ideología de un régimen. En ese sentido, el grueso de los problemas actuales para Estados Unidos son de carácter ideológico es decir, la capacidad de una ideología para amenazar los valores, intereses, cultura y en general, la forma de vida norteamericana.

<sup>55</sup> Para mayores referencias sobre la necesidad de crecimiento económico para el logro de la seguridad nacional véase la parte económica del libro de Kevin Middlebrook y Carlos Rico "The United States and Latin America in the 1980's" Op. Cit.

Por último, el otro elemento a considerar en la revalorización de la seguridad nacional norteamericana lo constituyen los instrumentos de los cuales se vale. Tradicionalmente para la defensa de los intereses del Estado se recurría casi de manera exclusiva a la capacidad de persuasión; sea por medios diplomáticos o bajo amenaza o uso de la fuerza. A partir de la década de los sesenta y luego de aprobarse el Documento NSC 10/6 por parte del Consejo de Seguridad Nacional, se introduce un nuevo mecanismo para la salvaguarda de los intereses nacionales: las acciones encubiertas.

Aunque importantes por su carácter inherente, las administraciones anteriores dieron un uso bastante limitado y subordinado a las operaciones encubiertas dejandolas casi al nivel de recurso alternativo ante el fracaso de otras iniciativas. Con la administración Reagan, las acciones encubiertas se convirtieron en un mecanismo de primera importancia no como recurso alternativo sino más bien como forma de actuación política.<sup>56</sup>

Las bases para el cambio y la redefinición de la seguridad nacional norteamericana encontraron una serie de justificaciones elaboradas por la propia administración a fin de preparar el terreno para la aplicación de los nuevos criterios. Se hablaba, por ejemplo, de la brecha de confianza que podría formarse en el caso de que Estados Unidos no fuera capaz de poner en orden su entorno inmediato, o bien de que los problemas alcanzaran niveles tales que pudieran poner en entredicho la seguridad hemisférica.

<sup>56</sup> Sobre el particular véase el libro de Bob Woodward, "VEIL: the secret wars of the CIA, 1961-1967" Nueva York, Simon & Schuster Inc., 1967.

Por ello, la administración Reagan instrumenta una política que si bien de corte conservador, permitió una amplia concientización de la sociedad norteamericana; tornandola receptiva a una realidad sui generis: la expansión del comunismo en el hemisferio.

Aun cuando fueron otros los elementos que igualmente se insertan dentro de esta lógica, tales como el gradual deterioro de la posición de Estados Unidos en el mundo o las ideas en torno a la decadencia hegemónica norteamericana no cabe duda que es precisamente el continente americano el que va a jugar un papel muy importante durante las dos administraciones Reagan.

Lo anterior condujo al diseño de una política exterior intolerante con los movimientos de izquierda en el continente e inclusive con aquellas manifestaciones sociales de carácter nacionalista vinculadas -desde la óptica de la administración Reagan- con intereses extracontinentales.

Centroamérica pues, se constituyó en el escenario propicio para la puesta en acción de una política dual; en la que al tiempo que se pedía la solución de las diferencias entre los grupos en pugna, se proporcionaban los elementos necesarios (armas y financiamiento) para revertir las tendencias hostiles a los intereses norteamericanos. Estos elementos los analizaremos en detalle en el Capítulo IV.

## CAPITULO III. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.

### 3.1. ANTECEDENTES.

A pesar de su importancia, la seguridad nacional no ha sido un concepto ampliamente desarrollado por muchos países. Tradicionalmente, se consideraba que la seguridad nacional era una noción que se reservaba solo para las grandes potencias ya que debido al considerable atraso tecnológico y militar de otros Estados, era difícil que éstos logaran semejante objetivo en el renovado ambiente internacional.

Si bien es cierto que después de la Segunda Guerra Mundial muchos países dejaron de manera implícita el resguardo de su seguridad nacional a manos de la potencia hegemónica del bloque al que pertenecían, no puede negarse tampoco que la evolución del sistema internacional conllevó a una ruptura del patrón original; en donde a cada cabeza de bloque le correspondía hacer todo lo necesario a fin de evitar que la otra interviniera en su zona de influencia.<sup>57</sup> Los desarrollos recientes demandaron, sobre todo a los países del bloque capitalista, una mayor vinculación en las concepciones estratégicas y de seguridad de Estados Unidos y en donde todos y cada uno de ellos tenían que desarrollar un papel específico.

Tal como lo señalamos en su oportunidad, la década de los sesenta marcó un cambio sustancial en las concepciones estratégicas norteamericanas. Esta vez, a Estados Unidos le

<sup>57</sup> Cabe destacar aquí que la seguridad nacional tenía más bien un carácter dual para las superpotencias ya que no solo se trataba de tomar las medidas necesarias a fin de evitar acciones directas de la potencia contraria en su propio territorio, sino también en aquellas áreas reservadas para el ejercicio de su hegemonía.

correspondería la tarea de apoyar a los países latinoamericanos en su lucha contra la subversión interna y contra las posibles infiltraciones del comunismo internacional en la región. Sin embargo, la participación norteamericana estaría restringida solo a casos de extrema gravedad y en donde los gobiernos aliados no pudieran hacer frente a las amenazas del exterior. Así pues, durante el periodo de la llamada Respuesta Flexible, muchos países latinoamericanos desarrollaron notablemente sus estructuras militares e incrementaron el papel que dicho sector desempeñaba en la vida política de sus pueblos. Todo ello sirvió de marco para la imposición, casi generalizada en el continente, de los gobiernos militares con ideología de seguridad nacional.<sup>58</sup>

Sin embargo, nuestro país no acusó la misma tendencia que sus similares en América Latina. El caso específico de México provee toda una serie de interesantes connotaciones que creemos conveniente señalar.

En primer lugar, México no adopta las mismas tendencias que otros gobiernos latinoamericanos durante el periodo de la Guerra Fría en el sentido de asociar su comportamiento político al planteamiento estratégico norteamericano. Prácticamente con el término de la Guerra Fría, pero más específicamente durante la implantación de la Respuesta Flexible, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos se insertaron en el planteamiento de Estados Unidos respecto al papel que deberían jugar en la defensa del continente ante la creciente amenaza comunista. A pesar de la evidente exposición de nuestro país a los cambios en la composición internacional del poder (debido a las consideraciones

<sup>58</sup> Vid infra.

de carácter geográfico), México no se vinculó ni con los problemas centrales de la política latinoamericana en ese periodo ni mucho menos desarrolló un papel específico en ello. Esto no quiere decir que no se reconocía la importancia de la realidad geopolítica de México, de hecho como veremos mas adelante es precisamente éste uno de los factores de más peso en la reevaluación de la necesidad de desarrollar una política de seguridad nacional. Sin embargo, durante la década de los sesenta, México optó por la defensa de sus principios tradicionales de política exterior como la mejor forma de hacer frente a los retos de ese periodo.

En ese sentido, la seguridad nacional en México no acusó ninguna demanda real que facultara su desarrollo, al menos en el mismo sentido que el conjunto de los países latinoamericanos lo venían haciendo.

### 3.1.1. CAUSAS DEL SURGIMIENTO TARDIO DEL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Debido a que la seguridad nacional no había sido un concepto de frecuente uso en el estudio del comportamiento de otros Estados ni mucho menos en el diseño de políticas específicas, es notable la carencia de materiales que ofrezcan un marco completo respecto a esta problemática. Los primeros estudios datan de 1980 y uno de los más interesantes es el de Olga Pellicer. En su artículo, la autora identifica dos elementos centrales que motivaron el desarrollo tardío de un concepto propio sobre seguridad nacional.

El primero de ellos es el carácter del proceso revolucionario y las bases sobre las que se fincó el desarrollo político mexicano. El hecho de que en primer lugar, México

contara con una estructura política de carácter puramente civil y que el papel de los militares en asuntos políticos fuera cada vez menor por la profesionalización de las fuerzas armadas promovida por el General Lázaro Cardenas; además de la gran estabilidad de la "Revolución Institucionalizada" tornó innecesario el debate sobre seguridad nacional. Asimismo, "se pensaba que siendo vecinos de la potencia militar más poderosa del mundo contemporáneo, carecía de sentido invertir recursos en armamentos o planes para defenderse de la agresión externa; se pensaba también, que el alto grado de control de las demandas y los conflictos de los diversos grupos sociales hacia innecesario convertir a la seguridad nacional en un tema central para la legitimación del grupo gobernante"<sup>59</sup>

El segundo elemento es el notable grado de estabilidad política y paz social por la que atravesó México, al menos durante la década de los cincuenta y finales de los sesenta. Bajo tales circunstancias, la seguridad nacional no solo desapareció del discurso político de la clase dirigente sino que también, recibió un tratamiento diferenciado del resto de los países latinoamericanos por parte de Estados Unidos. Dicho tratamiento es básicamente el resultado, desde nuestro punto de vista, de las características propias del modelo de desarrollo implementado por el Estado Mexicano con el triunfo de la Revolución de 1910.

A diferencia de los países latinoamericanos (principalmente de los del Cono Sur) en donde los experimentos liberales y democráticos instrumentados en la década de los

<sup>59</sup> Olga Pellicer, "La Seguridad Nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales" En Carlos Tello y Clark Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 221.

cincuenta fracasaron y donde los disturbios sociales demandaron una mayor participación del sector militar en la vida política nacional, en México operó una transición pacífica y exitosa por cierto, del poder de los militares a los civiles. Tal como lo señalan algunos estudios, a pesar de que los militares condujeron en mayor medida la dirección de la lucha revolucionaria, paulatinamente fueron perdiendo el monopolio del poder que ejercieron con el triunfo de la misma.<sup>oo</sup> De hecho, el último problema serio de revuelta militar fue aplastado en 1929 y desde ese entonces, México no conoció otro proceso que no fuera la disminución paulatina de la influencia de los militares en la vida política nacional. Curiosamente, los pilares de dicho proceso fueron los propios militares.

Desde la administración del General Plutarco Elías Calles hasta la del General Manuel Avila Camacho, la participación de los militares en la política quedó reducida casi a cero. Avila Camacho, por ejemplo, eliminó al sector militar como parte integrante del partido en el poder; lograndose cristalizar así uno de los procesos más difíciles y en donde la otrora poderosa institución militar pasó a convertirse en un grupo o sector de importancia secundaria en la política nacional, siempre subordinado a la dirección civil.

En la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos de la década de los sesenta, se introdujo la ideología de seguridad nacional; que más tarde, como doctrina, sería el centro inspirador

<sup>oo</sup> Sobre el particular véase el interesante trabajo de Edward J. Williams, "Is the role of the Military Changing and What are the implications for Civil-Military Relations? En *Mexican Trends: the next five years*. Washington, Department of State, 12 de diciembre de 1965. Resulta igualmente interesante el trabajo de David Ronfeldt, *The Modern Mexican Military: a reassessment*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, 1966.

de la política de dichos Estados. En ese contexto, los militares se constituyeron en los orquestadores del desarrollo nacional. En el caso mexicano y, a pesar que la Doctrina de la Seguridad Nacional fue promovida desde Washington como parte de su estrategia de seguridad en el hemisferio, ésta no alcanzó al sector militar mexicano.

En ese sentido, la importancia geopolítica de México para los intereses de seguridad de Estados Unidos no pasó desapercibida sin embargo, el tratamiento no fue el mismo que el verificado en el resto de América Latina. A parte de las características propias del Ejército mexicano: su institucionalización y segregación de las cuestiones políticas nacionales, resulta igualmente interesante el analizar cómo las bases del desarrollo nacional no chocaban, al menos en un primer momento, con los intereses de seguridad norteamericanos.

En efecto, con el triunfo de la Revolución y la transición del poder a manos de civiles, cobraron mayor fuerza una serie de principios de política exterior. Este conjunto de pronunciamientos señalaban las bases de la conducta internacional mexicana y por supuesto, no eran vistos como meros elementos de una política pasajera. Los principios de política exterior mexicana tenían su fundamento en las propias experiencias históricas de un amargo período insurgente hasta la sangrienta consumación de la Revolución. En ese sentido México logró un balance bastante sólido entre la estabilidad de su política interna y el apego a principios de política exterior. De tal suerte, México también ocupó un lugar especial en sus obligaciones estratégicas para con Estados Unidos; las cuales se limitaban al mantenimiento de la paz y estabilidad interna.

Probablemente lo anterior sea la principal causa del por qué para la clase dirigente en México la seguridad nacional no representaba una necesidad real, al menos como discurso político. Como hemos dicho, el sector militar no representaba una amenaza real para el gobierno, como tampoco el ambiente internacional en el que se desarrollaba la nación. En lo interno, el clima de estabilidad política logrado diferenciaba considerablemente a México de otros países y, por si eso fuera poco, los militares se constituyeron en los garantes del sistema político y acudirían en su defensa ante cualquier brote de desequilibrio social. En el plano internacional, México no enfrentaba ningún problema intra o extrarregional; por lo cual la seguridad no era una meta a alcanzar, sino más bien una realidad palpable.

Pese a ello, a finales de la década de los sesenta un suceso de carácter nacional motivó una visible preocupación por parte del gobierno, sobre todo en lo referente a la seguridad nacional. El movimiento estudiantil de 1968 no sólo demostró que el supuesto de la estabilidad interna tenía una existencia efímera. También demostró que el sistema político necesitaba contar con un plan de emergencia para responder ante eventualidades de carácter interno; sobre todo cuando surgieran problemas que pusieran en predicamento la estabilidad interna y la vigencia del sistema político como tal. Y en ese proyecto, los militares desempeñaban un papel muy activo. Sin embargo, no solo los problemas internos demandaron una mayor atención por parte del gobierno mexicano. En la escena internacional se comenzaron a vislumbrar también algunos sucesos que poco más tarde podrían causarle algunos dolores de cabeza.

A comienzos de los setenta, comenzó a crecer la preocupación por el desplazamiento de los grandes centros productores de drogas de Asia a América Latina. México adquirió una mayor importancia por su producción de marihuana y ello incrementó aun mas la inquietud en los círculos políticos mexicanos. De hecho, cuando comenzó a asociarse al narcotráfico con los incipientes grupos guerrilleros del norte y sudeste del país, el problema cobró dimensiones alarmantes en términos de una seguridad nacional inexistente como política hasta ese entonces. En ese sentido, la seguridad nacional adquiere una nueva consistencia a los ojos del sistema político mexicano.

Si bien no de una manera explícita, la seguridad nacional comenzó a ocupar un renglón importante en la formulación de la política, tanto nacional como internacional. A pesar de ello, la expresión conjunta no va a ser empleada sino hasta unos años más adelante.

Los factores que catalizaron el desarrollo de una concepción propia de la seguridad nacional se pueden ubicar en la contingencia de los siguientes factores:

- a) *El redimensionamiento del problema del narcotráfico y sus alcances internacionales.*
- b) *La creciente inestabilidad política de un buen número de países en Centro y Sudamérica.*
- c) *La evidencia, producto del movimiento estudiantil de 1968, de que el sistema político mexicano podía atravesar por periodos de crisis de legitimidad que podían poner en peligro la continuación de las tareas del partido en el poder.*
- d) *La importancia de México como país productor de petróleo.*

Como podemos ver, estos factores son de la índole más diversa posible, van desde consideraciones de carácter estrictamente político (inestabilidad regional e interna), de carácter económico (petróleo) o de índole social (como es el caso del narcotráfico). Ante estas realidades, el Estado mexicano se encontraba prácticamente desprovisto de instrumentos válidos para responder de manera eficaz; razón por la cual a finales de la década de los setenta, las bases para el desarrollo de una política de seguridad nacional propia eran más que evidentes.

Uno de los primeros pasos en esa dirección correspondió al sector militar. Por iniciativa del Ejecutivo, el Ejército mexicano emprendió un interesante programa de modernización y profesionalización; no al nivel de las ciencias de la guerra, sino también en el conocimiento de otras disciplinas sociales. Esto no quiere decir, por supuesto, que se dió un cambio radical en el papel desempeñado por las fuerzas armadas. La misión original, plasmada en la Constitución Política de 1917 permaneció inalterable: la defensa de la integridad territorial y la soberanía. Empero, el nuevo proyecto pretendía ampliar la importancia de ese sector; no para rivalizar con el gobierno civil sino para hacerlo más acorde a los requerimientos de la nueva realidad. Ya no solo se trataba de que las fuerzas armadas estuvieran en condiciones de defender a la nación de ataques del exterior. Cobraba nueva fuerza también la importancia de dicho sector en la respuesta del Estado ante problemas de carácter político o social.

*En años recientes, la modernización del instituto armado se ha intensificado sensiblemente: abarcando desde una reactivación en su educación de combate hasta una mayor profesionalización académica. La Universidad del Ejército ha especializado y*

diversificado su curriculum al tiempo que también ha promovido la educación post-universitaria en el extranjero. Dentro de las reformas más visibles del cuerpo armado se encuentra la reciente creación del Colegio de la Defensa Nacional; institución dedicada a la formación de oficiales de alto rango en materia de seguridad nacional, relaciones internacionales, derecho constitucional, administrativo, económico, etc... aparte de los cursos de estricto curriculum militar.<sup>61</sup>

Este proceso fue bien visto tanto en México como en Estados Unidos por razones bastante obvias. En la nueva dinámica, el Ejército mexicano estaría en condiciones de enfrentar de mejor manera los desequilibrios internos o internacionales; así como también era más viable su vinculación a los proyectos del Estado. Tal como lo demostrara la creciente participación del instituto armado en los programas para el combate a las drogas y en los casos de emergencia nacional (como en los terremotos de septiembre de 1985), las fuerzas armadas cobraron nueva fuerza como instrumentos al servicio del Estado. Sin embargo, la seguridad nacional no ha sido plenamente estudiada debido a una serie de problemas.

Ya que lo que podríamos denominar como la seguridad nacional implícita fue ejercida en su totalidad por el gobierno civil y el Ejército solo era un brazo operacional, ni en uno ni en otro se desarrolló un proyecto que sirviera para el ordenamiento de la política de seguridad nacional del Estado. Esta bien puede ser una de las principales causas que explican el notable atraso

<sup>61</sup> Isidro Sepúlveda. "Aproximación teórica a la seguridad nacional: el caso de México" Ponencia presentada en el Seminario Internacional: La seguridad nacional de los países de América Latina en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. 6-9 de mayo de 1987. p. 11.

en el desarrollo de una disciplina cuya importancia evidentemente no era nueva.<sup>62</sup> A la luz de lo anterior, la seguridad nacional no se marginaría más de la planeación política sin embargo, tampoco gozaría de una estructura lógica y sistemática.

Hasta el momento, todo pareciera indicar que en México como en América Latina, la seguridad nacional depende en gran medida de la participación de los militares. Aun cuando no es posible desmentir por completo esta afirmación, no cabe duda que en el caso de México es necesario apuntar otras consideraciones. Ya que en nuestro país el sector civil es el que asume todo el peso en el diseño de política; incluso en algunos aspectos militares y de defensa, le corresponden también importantes papeles que no pueden ser entendidos desde una perspectiva estrictamente militar.

Unas líneas arriba señalamos cuatro factores que contribuyeron de manera decisiva en el replanteamiento de los problemas de la seguridad nacional. No en todos ellos es posible la participación del Ejército y, en ese sentido, vemos cómo de una coyuntura cambiante se favoreció el desarrollo de una dualidad en el estudio de la seguridad nacional. Por una parte tenemos la que realizan los militares; vinculada más directamente con aspectos operativos, y aquella desarrollada por el Estado; relacionada más con aspectos de carácter económico, social e internacional.

En materia de seguridad nacional, el Estado es el encargado de diseñar la mayor parte de los planes o tiene un seguimiento muy

<sup>62</sup> En muchos países latinoamericanos, principalmente en Brasil, la seguridad nacional ha gozado de una gran atención e importancia para el gobierno, no solo en el período castrense sino también en la democracia. Incluso cuenta con una compleja Ley de Seguridad Nacional que es objeto de constantes discusiones y debates al interior del Estado.

estrecho de aquellos que se realizan en otras dependencias; pero es el ejército el encargado de llevarlos a cabo. Esto ha dado lugar a una serie de falsas interpretaciones respecto a la importancia del ejército y su creciente participación política. Cabe aclarar que, contra lo que pudiera pensarse, la profesionalización del Ejército y su renovado papel no alteran significativamente la llamada Ecuación Ejército-Civiles; que hasta ahora favorece a estos últimos. Debe reconocerse la nueva importancia del Ejército y la ya notoria preocupación por parte del gobierno en estrechar relaciones con ese grupo sin embargo, no es posible afirmar que bajo las nuevas circunstancias el Ejército limite de alguna forma el ejercicio del poder a los civiles.

Es más, como algunos de los factores que contribuyeron al desarrollo de un concepto de seguridad nacional en México no son de carácter militar, es poco probable que se dude en la importancia de los civiles en la formación de las nociones de seguridad, como también sería erróneo descartar la participación de los militares en la seguridad nacional.

El hecho de que el incipiente desarrollo de la seguridad nacional estuviera fincado sobre bases distintas: ejército y civiles, contribuyó a dificultar aun más su estudio. Mientras que para los militares la profesionalización y su desempeño en la ejecución de algunas políticas les confería un papel específico, para el gobierno los elementos que demandarían una mayor participación en términos de la seguridad nacional serían cada vez más notorios.

Para Olga Fellicer, el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en México, aunado a los crecientes problemas de los países europeos y de Estados Unidos para asegurar

el suministro de hidrocarburos del Golfo Pérsico, contribuyó en buena medida a que las reflexiones en torno a la seguridad nacional fueran cada vez mayores debido a las presiones norteamericanas para que México reemplazara a los países del Golfo en el abastecimiento de petróleo para su reserva estratégica.<sup>43</sup> De tal suerte, el gobierno mexicano tuvo que incluir dentro de sus relaciones con Estados Unidos el tema del petróleo desde la perspectiva de la seguridad nacional, no para México sino para Estados Unidos.<sup>44</sup>

Otro de los factores que contribuyeron a poner un mayor énfasis en los problemas de la seguridad nacional es el relacionado con la crisis en Centroamérica y sus repercusiones para México.

A pesar de la retórica oficialista inicial en el sentido de que la crisis en la región no constituía un problema para la seguridad nacional mexicana, varios eran los elementos que visiblemente presionaban a nuestro país en el sentido de atender a dicha problemática. La serie de desequilibrios en la región amenazaba con extenderse hasta alcanzar proporciones

<sup>43</sup> Olga Pellicer. Op. Cit. p.p. 232-235.

<sup>44</sup> El petróleo se convirtió en un problema de seguridad nacional para Estados Unidos y no para México sin embargo, demandó un tratamiento especial por parte del gobierno mexicano ya que ese elemento tornaba mas compleja la relación bilateral. De tal suerte, la "relación especial" de los setenta tenía sus bases reales en el intento de un país (Estados Unidos) en entender al tema desde la perspectiva de la seguridad nacional y el otro (México), la posibilidad de beneficiarse de ello y de ver cómo el vecino del norte no estaba ajeno a las cuestiones de carácter interno que se presentarían en el país. Dado a que México se constituiría en un elemento clave en el suministro de la reserva estratégica norteamericana, la atención de Estados Unidos hacia la política interna mexicana cobró dimensiones cada vez mayores. Sobre el particular véase Richard Fagen, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos" En *Las perspectivas del petróleo mexicano*, México, El Colegio de México, 1979.

inimaginables. Muchas naciones, sobre todo aquellas que se encontraban próximas a los focos del conflicto, estimaban que no muy a largo plazo tales desequilibrios podrían manifestarse en sus respectivos estados; razón por demás suficiente para atender al conflicto desde la perspectiva de la seguridad nacional.

El caso de México siguió un camino muy distinto, sobre todo basado en los principios que norman la conducta internacional de nuestro país y a los cuales se daría una mayor prioridad por sobre otro tipo de consideraciones de carácter político e incluso ideológico.<sup>65</sup> Tal situación, aunada a la también histórica "afinidad" del sistema político mexicano con los regimenes revolucionarios, originó cierto malestar en Estados Unidos como producto de sus intereses estratégicos en el área. En ese sentido, México inicialmente no vió una amenaza a su seguridad nacional en la revolución en Centroamérica ni en la inestabilidad de la región. La preocupación por ésta surgió unos años más tarde y a consecuencia de desarrollos posteriores.

Las constantes presiones por parte de Estados Unidos; que se hicieron manifiestas a gran escala con la llegada de Ronald Reagan al poder en enero de 1981, fueron un gran detonante para el desarrollo de una concepción propia sobre la seguridad nacional. Asimismo, no fue sino hasta que el éxodo masivo de refugiados en la frontera sur de México y las incursiones del ejército

<sup>65</sup> Sobre el particular cabe destacar que, a pesar de la manifiesta preocupación de Estados Unidos por la crisis en la región; que incluso lo llevó a prestar a varios países a fin de que éstos asumieran políticas más acordes con los intereses nacionales norteamericanos, el caso de México es especial. A diferencia de un buen número de países, México optó por continuar apeandose a sus principios de política exterior y sobre todo, a asumir una posición propia que incluso lo llevó a enemistarse con Estados Unidos. Esta problemática se desarrolla más ampliamente en el último capítulo del presente trabajo.

guatemalteco se hicieron más evidentes, que comenzó a darse una mayor prioridad al tema centroamericano en términos de la seguridad nacional.

En ese sentido, tanto interna como externamente, comenzaban a darse las primeras señales de que México debía prestar más atención a los problemas de la seguridad. De tal suerte, la década de los ochenta fue decisiva en el desarrollo de esta disciplina. Paralelamente, en el país comenzaron a darse interesantes desarrollos, nuevamente con características especiales.

Siendo la seguridad nacional una cuestión que al menos en el caso de México es manejada en el aspecto operativo por el ejército (en tanto que gran parte de su diseño corre a cuenta de los civiles), se ha llegado al punto en que nos encontramos con dos versiones paralelas; que no se contraponen pero sí denotan el carácter un tanto ambiguo de la misma.

Para muchos, la seguridad nacional en México se caracteriza por la escasa participación de los militares tanto en la definición como en la toma de decisiones sobre la misma.<sup>66</sup> Sin embargo, debido al reciente y renovado papel de los militares, no se podría seguir afirmando que la seguridad nacional continúa marginando a los militares. Si bien es cierto en un inicio los militares parecían no tener una conceptualización coherente sobre la misma, en la actualidad el instituto armado cuenta ya con programas específicos que incluso superan con mucho aquellos provenientes de las instituciones de carácter civil.

<sup>66</sup> Olga Fellicer. Op. Cit. p. 298.

Difiere en mucho la respuesta a la pregunta sobre la definición de seguridad nacional que hiciera en 1980 el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Felix Galván a lo que hoy en día desarrollan las fuerzas armadas:

*Es una definición mía, y me disculpa si no es la más apropiada. Yo entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas.*<sup>67</sup>

Como lo señala Olga Pellicer, el hecho de que a inicios de la década de los ochenta los militares no estuvieran en condiciones de plantear una respuesta válida para la seguridad nacional denota el rasgo particular de su estudio en México.

Hasta ese entonces, los militares estaban al margen de los problemas económicos y políticos que -a decir de Pellicer- constituyen el núcleo central de la seguridad nacional.

Sin embargo, el congelamiento de los militares de la seguridad nacional y la falta de un desarrollo adecuado del tema por parte de los civiles, se rompe durante la administración del presidente José López Portillo. Por primera vez, trató de buscarse un consenso con el instituto armado respecto a la participación de cada sector (militares y civiles) en el diseño de la política de seguridad nacional.

La expresión seguridad nacional se incluye por vez primera en el *Plan Global de Desarrollo*. Si bien la definición que ahí se menciona no reúne con mucho los requisitos mínimos a considerar; ya que se carga más a mencionar el papel del ejército en el mantenimiento de la estabilidad y paz social, si constituyó un avance significativo. A partir de ese momento, en todos los

<sup>67</sup> Proceso, 22 de septiembre de 1980. p. 6 Citado por Olga Pellicer. Op. Cit. 298.

informes de gobierno y planes de desarrollo se ha incluido un apartado especial sobre el particular.

En base a lo anterior podemos afirmar que la seguridad nacional en México, al menos en el plano formal, tiene antecedentes bastante limitados; que parten de los inicios de la década de los ochenta, y un desarrollo por demás incompleto.

### 3.2. DEFINICION DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.

Hasta el momento, hemos querido presentar una serie de argumentos cuya validez y constancia confirieron los principales rasgos al tema que nos ocupa. Sin embargo, la seguridad nacional, como la política internacional, son de un dinamismo y complejidad impresionante y por lo tanto, difícilmente pueden mantenerse inalterables. En el presente apartado intentaremos poner de manifiesto lo que a nuestro juicio constituye la definición de seguridad nacional en México.

Cabe destacar que al menos hasta la fecha de realización de este trabajo, no existe un solo material que pueda dar cuenta, en detalle, de lo que el gobierno de México entiende por seguridad nacional. Si bien es cierto la expresión es de reciente incursión en planes de gobierno e informes presidenciales, su tratamiento no es completo ni pone de manifiesto todos y cada uno de los elementos que integran la conceptualización moderna de la seguridad nacional.

Resulta bastante difícil encontrar una definición correcta de la seguridad nacional. A pesar de la existencia de algunas definiciones, éstas son bastante limitadas y no engloban la totalidad de los elementos que al menos toda definición de seguridad nacional completa debiera reunir.

Anteriormente dijimos que la seguridad nacional era definida en sus inicios por las fuerzas armadas como el sostenimiento del equilibrio en todos los aspectos del desarrollo nacional por el ejército y el aparato de defensa. Versiones más avanzadas consideran que el rasgo distintivo de la seguridad nacional en México es la búsqueda del cumplimiento de las metas y objetivos planteados en la Constitución Política de 1917.

Una definición, representativa de la dispersión en torno a la seguridad nacional es la siguiente:

*Para los mexicanos, la seguridad nacional empieza por la seguridad social en su sentido más amplio, y en ella se finca. Seguridad es cumplimiento de los mandatos constitucionales básicos surgidos del pacto revolucionario de 1917, es defensa resuelta de los recursos naturales, generación de riqueza, reparto equitativo de la renta... Es certidumbre de que si bien no se han suprimido las desigualdades, no está cerrada la posibilidad de abrir espacios de acción real que permiten avanzar en esa dirección. La inseguridad se daría con la escisión de los conceptos de soberanía e interés social.*

A pesar de que esta definición considera la importancia de los factores políticos, económicos y sociales, no es la representativa ni del sector militar ni de la clase dirigente, además de que pasa por alto la importancia de la otra faceta de la seguridad: su carácter externo.

En un texto reciente, de carácter militar, encontramos otra definición:

*Seguridad Nacional es la capacidad del Estado para garantizar la supervivencia y el desarrollo, preservando su independencia y soberanía, procurando el control de antagonismos internos y externos en su territorio y fronteras geopolíticas. La seguridad nacional significa para el país los medios que se deben emplear para asegurar:*

<sup>28</sup> Unomásuno, Editorial, 18 de septiembre de 1980. Citado por Olga Pellicer. Op. Cit. p. 289.

1. La integridad territorial.
2. La soberanía.
3. Las instituciones políticas, incluidas las libertades fundamentales de los hombres.
4. Las tradiciones de su población y la continuidad de su evolución histórica.
5. La tranquilidad interna, especialmente la paz social.
6. La defensa contra un posible enemigo externo.<sup>oo</sup>

Esta definición constituye uno de los intentos más serios por definir la seguridad de manera precisa. Esta incluye la mayor parte de los elementos que anteriormente señalamos como necesarios a ser incluidos en una definición completa; ya que no solo pone el énfasis en la importancia de las fuerzas armadas para garantizar la paz y estabilidad interna sino que también considera otros factores de carácter ideológico, social e incluso cultural. A pesar de ser una definición hecha por un miembro de las fuerzas armadas, refleja la realidad de esta disciplina en el actual escenario internacional. Es decir, para la defensa de la seguridad nacional no solo es imprescindible la existencia de las fuerzas armadas para garantizar el pleno desarrollo de las instituciones. También se hace necesaria la atención del Estado a problemas tales como la pérdida de las tradiciones y valores nacionales; que en esencia, constituyen los pilares de la verdadera seguridad nacional. Muchos países, como por ejemplo Estados Unidos, dan una gran importancia al mantenimiento de los valores nacionales, la cultura e idiosincracia como elementos necesarios para el pleno desarrollo del Estado. Sin embargo en México este es uno de los renglones más descuidados.

<sup>oo</sup> Salvador Gomez Bernard. "Poder Nacional". Centro de Estudios Superiores Navales. Armada de México. Segunda edición, 1965. p. 37

Si bien es cierto se ha dado una gran importancia a este punto en tiempos recientes,<sup>70</sup> no se ha logrado una efectiva tendencia por parte del Estado o de la población a considerar este aspecto.

Antiguamente, los militares hacían pocas referencias a los aspectos sociales de la seguridad, privilegiando mucho más aquellos que afectaban el mantenimiento del orden político. En la actualidad, la participación del instituto armado ha crecido enormemente; al grado que aquellos aspectos que puedan afectar a la seguridad; aunque sean de carácter social o ideológico, ya son considerados (al menos en el plano teórico).

Asimismo, es igualmente interesante el hecho de que el tema que nos ocupa ya sea entendido como una disciplina con objetivos a corto, mediano y largo plazo. Todos los estados aspiran tener una existencia tranquila como una condición necesaria para lograr el desarrollo. Sin embargo, esa tranquilidad puede verse afectada directamente por disturbios internos o internacionales. Por esa razón, aunque el desarrollo de la seguridad nacional en México es bastante reciente, ello no ha impedido que al menos los militares estén conscientes de los efectos mediatos o inmediatos de desequilibrios, tanto dentro como fuera del país.

En ese sentido es bastante alagador saber que, al menos para las fuerzas armadas, la seguridad nacional está recibiendo un tratamiento más apegado a la realidad.

<sup>70</sup> Que incluso a llevado al gobierno a desarrollar amplias campañas en favor de la defensa del idioma, las costumbres y las tradiciones bajo la lógica del nacionalismo revolucionario.

Para Salvador Gomez Bernard, la seguridad nacional es un concepto que no puede ser entendido sin atender a cuatro factores:

a) Factores Políticos.- Que en general comprenden la estructura del Estado.

b) Factores Económicos.- En base a los cuales el Estado define la optimización y plena utilización de los recursos.

c) Factores Psicosociales.- Referidos a los aspectos ideológicos y culturales de la población.

d) Factores Militares.- En función a los cuales se determinan las capacidades del Estado para hacer frente a los problemas o desequilibrios internos o internacionales que pudieran poner en peligro la integridad y soberanía del mismo.

La conjunción de estos factores generan necesariamente una política de seguridad nacional.

En el caso de la definición de seguridad nacional por parte de los civiles, se ha generado una especie de *impasse* que resulta importante analizar.

Como señalamos en su oportunidad, todos los gobiernos reconocieron la importancia de la seguridad nacional desde que operó la transmisión del poder de los militares a los civiles. Curiosamente, el desarrollo de la seguridad nacional operó de manera paralela y casi independiente entre civiles y militares hasta que, durante la administración Lopez Portillo, se reconoció la necesidad de una política específica en ese sentido.

Del *Plan Global de Desarrollo* era posible desprender que la seguridad nacional era un área de competencia estrictamente militar:

*Las fuerzas armadas están integradas orgánicamente a las instituciones del régimen. Su legitimidad parte de sus orígenes históricos y de su estricto*

apego a la Constitución y a las leyes. Su eficacia ha dependido de su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de la economía y la sociedad... A partir de la Constitución y como parte intrínseca del Estado revolucionario, las fuerzas armadas recogen las orientaciones y las tradiciones que las ennoblecen, para darles contenidos específicos en cada etapa de desarrollo social....

En una situación social de cambios acelerados y en un clima internacional de crecientes tensiones y disputas, la comunicación entre la administración civil y militar perfecciona las concepciones generales y facilita las acciones que coadyuvan a reforzar la unidad de Nación.<sup>71</sup>

Esta consideración es interesante ya que nos podría inducir a pensar que la seguridad nacional, a raíz del replanteamiento de los ochenta, pasaba a ser un área de competencia estrictamente militar y eso no es así.

La seguridad nacional en México, debido al condicionante histórico, jamás ha sido un ámbito estrictamente militar.

Del lado del gobierno civil, ha continuado operándose un esquema paralelo de seguridad nacional; sustentado en los principios de política exterior y desprendido de aspectos de índole militar. Así, la tradición política ha hecho manifiesta esta dualidad.

Durante la administración de Miguel de la Madrid, las fuerzas armadas comenzaron a desarrollar masivamente su renovado papel, contribuyendo al lado del gobierno en "el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, actualizando sus planes y contribuyendo con gran eficacia en acciones de auxilio a la población, protección de los recursos naturales y combate al

<sup>71</sup> Plan Global de Desarrollo. México, 1980.

narcotráfico"<sup>72</sup> En los informes de la Presidencia de la República es posible encontrar con relativa frecuencia, alusiones a la seguridad nacional en las cuales se dedica un apartado para señalar los trabajos desarrollados por el instituto armado. Sin embargo, en los mismos documentos también encontramos otras referencias a la seguridad en términos de la política exterior:

*La política exterior tiene por objetivos fundamentales la preservación, defensa y promoción de los intereses nacionales y la consecución de un orden internacional que propicie la paz y la cooperación entre las naciones. El firme mantenimiento de los principios de nuestra política exterior es garantía de nuestra seguridad nacional y desarrollo independiente.*"<sup>73</sup>

Asimismo, se reconoce que el equilibrio entre fortaleza interna y tranquilidad en el orden internacional son dos factores sine qua non el objetivo de la seguridad podría realizarse.

Seguridad nacional y política exterior se convertirían en el pilar de la actuación del gobierno. Y no podría ser de otra manera. En el pasado, los principios de política internacional fueron el fundamento para la defensa del Estado contra las agresiones del exterior; en el nuevo contexto, y ante un creciente ambiente de inestabilidad, dichos principios adquieren una mayor consistencia.

Mientras que por una parte, los militares se encargaban del diseño de las formas de reacción del Estado ante situaciones que pudieran poner en peligro sus intereses, los civiles continuaron esbozando un esquema propio, basado en la tradición

<sup>72</sup> Esto fue señalado por Miguel de la Madrid en el apartado sobre seguridad nacional del informe, *El Gobierno Mexicano*, publicado por la Presidencia de la República, Septiembre de 1964, No. 22.

<sup>73</sup> Miguel de la Madrid, *El Gobierno Mexicano*, Presidencia de la República, Septiembre de 1964, No. 22. Apartado sobre seguridad nacional.

política y sustentado por una larga experiencia histórica.

Hay quienes opinan que la seguridad nacional, dentro de la perspectiva de los civiles, se limita solo a considerar los aspectos de carácter interno o externo; siempre y cuando éstos sean entendidos como una amenaza seria para el gobierno como tal o para la preservación de la forma de vida. En la actualidad esta percepción ha cambiado sustancialmente.

Para el gobierno, la existencia de las fuerzas armadas representa la posibilidad de no solo perpetuarse en el poder si cuenta con el respaldo incondicional de éstas. Ahora, el ejército y todo el aparato de defensa, contribuyen directamente en el diseño de una política de seguridad nacional que persigue el garantizar la soberanía e integridad territorial.<sup>74</sup> En ese sentido, resulta bastante práctico que mientras el ejército tiene una razón de ser propia, cuente también con una tarea activa y específica en el desarrollo nacional, que complementa e incluso facilita el accionar del gobierno. La prueba más elocuente es la participación de los militares en el combate al narcotráfico.

De tal suerte, resulta bastante comprensible el por qué pareciera existir una desproporción considerable entre la aportación teórica y práctica de los militares en el diseño de la seguridad nacional y la al parecer discreta y poco clara

<sup>74</sup> Si bien es cierto las fuerzas armadas no manejan en su discurso referencias directas respecto a la perpetuación en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), es evidente a la luz de todos los discursos de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina que opera una adhesión firme y al parecer sin condiciones hacia el gobierno. Dentro de la nomenclatura de la seguridad nacional en México, existe un mayor involucramiento de los militares en el diseño de una política de seguridad nacional independiente del desarrollo que sobre el mismo punto realiza el gobierno en el plano de la formulación teórica, no así a nivel operativo; en donde los militares desempeñan el papel más importante.

participación del gobierno.

Dicha desproporción es bastante comprensible sobre todo si se tiene en consideración que las acciones por las cuales habría que acceder en el caso de que la seguridad nacional se viera afectada nunca son favorables para el Estado en términos de su legitimidad. Como en el ejemplo de la represión al movimiento estudiantil de 1968, los niveles de credibilidad y legitimidad del gobierno se redujeron considerablemente. Esto no sería tan grave para otros Estados latinoamericanos que operan articulando altos niveles de represión pero para México, la legitimidad es un componente necesario. Es por ello que, al parecer el gobierno se interesa en el desarrollo del conjunto de la política de seguridad nacional sin embargo, trata de no involucrarse directamente en los aspectos operativos; por demas riesgosos y con un alto costo en términos de legitimidad.

En ese sentido, la ambigüedad del gobierno en el plano de la seguridad nacional se hace manifiesta en las situaciones en las que el Estado decide intervenir. Como en el caso del movimiento estudiantil de 1968, el Estado dejó que fueran las fuerzas armadas las encargadas de reprimir para posteriormente tratar de recomponer la legitimidad a través de recursos políticos o en base a reivindicaciones económicas. Decide que sea en mayor medida el ejército y no otros órganos de la administración (como la Procuraduría General de la República) los encargados de enfrentar a los narcotraficantes, pero permite que sea la Procuraduría la encargada de firmar convenios de cooperación para la erradicación de estupefacientes y programas para el combate al narcotráfico. Con ello, el gobierno articula una estructura de seguridad nacional coherente no solo a nivel del ideal que debiera

inspirarla, sino también para sus propios intereses.

Dicha estructura opera de manera mecánica y paulatinamente ha adquirido una mayor consistencia. Empero, no podría afirmarse la existencia de una estructura de seguridad nacional, no al menos en los mismos términos en los que opera en otros lugares del mundo.

### 3.3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Tal como sucediera en el caso de la definición, los desarrollos en materia de seguridad nacional aun no alcanzan los mismos niveles que podríamos encontrar en otras latitudes.

El escaso desarrollo de esta disciplina, la enorme serie de percepciones erróneas y la gran ambigüedad respecto a lo que en nuestro país entendemos por seguridad nacional, han provocado un fenómeno similar cuando tratamos de analizar su estructura.

En primer lugar, debemos señalar que en México no existe una estructura explícita en materia de toma de decisiones sobre seguridad nacional. Si bien es cierto que al interior de la administración encontramos diversos órganos que directa o indirectamente la estudian o trabajan temas que necesariamente se insertan dentro de los marcos de la seguridad, se carece de un mecanismo o estructura armónica que plantee la forma bajo la cual se formulan los principales criterios en materia de seguridad nacional.

Al interior de la rama militar, la preocupación por insentivar el desarrollo de modelos adecuados a la realidad de la seguridad nacional en México se ha hecho ya evidente. Anteriormente señalamos que las principales aportaciones en el plano teórico provienen en estos momentos del sector militar. Pues

bien. para los militares una estructura comunmente aceptada y funcional para nuestro país es aquella que considera la existencia de los siguientes órganos:

a) Un Organó Decisorio.- Representado por un Consejo de Seguridad Nacional.

b) Un Organó de Seguridad.- El cual se encargaría de la coordinación de trabajos de análisis sobre aspectos sociales, económicos, políticos y militares.

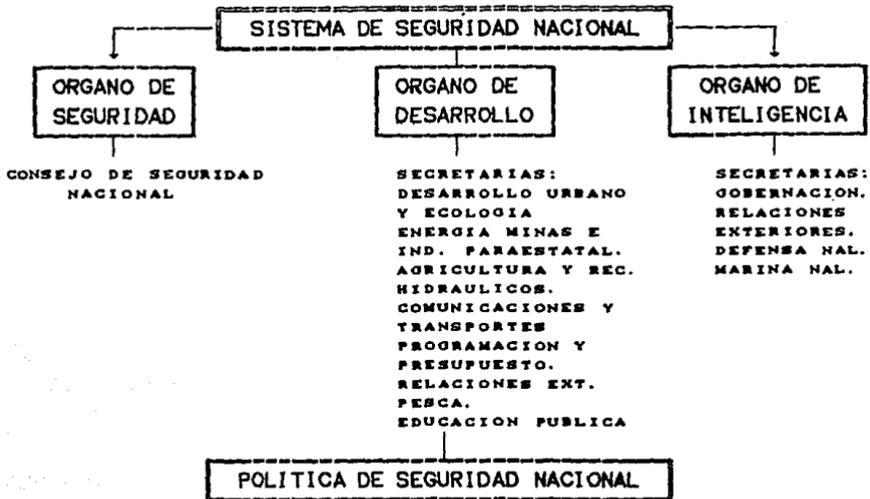
c) Un Organó de Desarrollo.- Encargado del estudio de aquellos elementos que posibilitan la estabilidad y el crecimiento de los factores que contribuyen al desarrollo nacional.

d) Organos correspondientes a los campos político, económico, psico-social y militar.- Cuya misión sería la atención y cuidado a todos aquellos aspectos relacionados con la seguridad nacional para ser consultados por el órgano de decisión.

e) Un Organó de Inteligencia.- Encargado de buscar tanto dentro como fuera del país, los posibles factores que puedan limitar u obstaculizar el desarrollo nacional o amenazen la soberanía y la integridad territorial.

De tal suerte, la estructura de seguridad nacional quedaría integrada en un esquema en el cual existiría un trabajo coordinado entre todas las secretarías de Estado ya que, de una u otra forma, todas ellas tienen que ver en cierta medida con la seguridad nacional.

A pesar de que en el esquema se ubican al mismo nivel los tres órganos decisorios, uno de ellos es el que llevaría la mayor carga; por ser el instrumento especializado para atender a los problemas de la seguridad: el Consejo de Seguridad Nacional.



El Consejo de Seguridad Nacional vendría a hacer las veces del órgano coordinador de los trabajos de las demás dependencias relacionadas con la seguridad. Debido a sus características, el Consejo sería el organismo especializado del Estado para trabajar los aspectos relacionados con la seguridad en todas sus facetas, ya sea en aquellos de carácter interno o externo. Por lo anterior, estaría presidido por el jefe del Ejecutivo en coordinación con los demás secretarios de Estado.

Su composición nos hace identificar un paralelismo bastante manifiesto con el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos; en donde es también el presidente la figura central en el proceso; siendo las fuerzas armadas y otros órganos de defensa instrumentos efectivos de coordinación de las políticas en materia de seguridad nacional.

Un rasgo particularmente interesante dentro de esta perspectiva lo constituye la estrecha vinculación que tendrían todas y cada una de las secretarías de Estado en la formulación de la política de seguridad nacional.

Si bien es cierto que no todas ellas se ubican al mismo nivel (ya que las funciones o atribuciones principales recaen directamente en una serie de actores centrales<sup>75</sup>) se encuentra abierta la posibilidad de que otros actores de menor nivel participen de acuerdo a los cambios en el comportamiento de un fenómeno determinado o por tratarse de un tema específico relacionado con su campo particular de trabajo.

Resulta interesante el hecho de que, dentro de este planteamiento, seguridad nacional y desarrollo tengan una importancia central en el conjunto de la política. A diferencia de otros esquemas de seguridad; en los que ésta es entendida únicamente a nivel de la defensa contra amenazas del exterior, el esquema militar plantea que el desarrollo es un factor sine qua non el objetivo de la seguridad y la preservación de instituciones, forma de gobierno etc... sería irrealizable.

El Consejo de Seguridad Nacional, como órgano de decisión superior, se encargaría de los siguientes aspectos:

1. Identificar los objetivos nacionales.
2. Diseño de una política de seguridad nacional.
3. Coordinar las tareas de seguridad y desarrollo.
4. Análisis de la política de desarrollo y decidir en torno a la misma.
5. Analizar la política de seguridad y decidir en torno a la misma

<sup>75</sup> Estos actores centrales son el Presidente, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa y Marina.

En la lógica del sistema de seguridad nacional propuesto por algunos sectores de las fuerzas armadas resulta interesante la eventual creación de oficinas, al interior de cada una de las secretarías de Estado, directamente involucradas con los problemas de la seguridad. Se trata pues, de entender a ésta en sus aspectos estrictamente militares hasta sus connotaciones de carácter económico, político, e ideológico. Dentro de un esquema con tales características, la seguridad nacional se transforma en un elemento de importancia superlativa y punto de convergencia en el diseño de la política nacional.

Si bien en su momento apuntamos que el sector militar es el que más ha contribuido en el planteamiento de los elementos necesarios para la composición de un sistema de seguridad nacional propio, ello no quiere decir que los círculos académicos y políticos hayan permanecido inertes ante tales desarrollos.

En el ámbito académico, varias son las ideas pero aun no han logrado constituirse en propuestas concretas. Algunas son más simplistas y cargadas en la tradición histórica.

La más interesante afirma la necesidad de crear una institución sobre la cual recaiga todo el peso de los planteamientos sobre seguridad. De hecho, con la creación de una dependencia de este tipo, el quehacer político del Estado mexicano experimentaría una mejora sustancial; no solo a nivel del reforzamiento del mismo sino también, en la manera como se adoptan las decisiones sobre esta materia:

*"La creación de un Consejo de Seguridad Nacional implicaría un reforzamiento de todas las instituciones nacionales, principalmente de la Presidencia y las Secretarías de Estado, en forma*

*congruente, coherente y eficaz, asegurando el máximo posible de viabilidad en sus decisiones.*"<sup>76</sup>

Así como en el caso anterior, en este esquema se propone la creación de un Consejo de Seguridad Nacional cuya misión sería la coordinación de los trabajos de las instituciones del Estado. Evidentemente, esta idea no es con mucho una propuesta terminada y por lo tanto despierta algunas dudas. Sería posible una adecuada coordinación de políticas manteniendo la actual estructura del aparato gubernamental? Existe al interior de las Secretarías de Estado alguna oficina encargada de atender los problemas de la seguridad a fin de poder vincular sus propuestas con las de los otros órganos de la administración? La respuesta a estas preguntas pone de manifiesto la incapacidad de tal planteamiento para constituirse en un argumento de peso tendiente a conformar un sistema de seguridad nacional adecuado a las verdaderas necesidades del país.

Aun cuando escapa a toda duda la necesidad de crear una dependencia cuyo objetivo fuera el de llenar un enorme vacío no solo en materia de coordinación, sino inclusive en la formulación de una política de seguridad nacional que responda a todos y cada uno de los posibles factores internos o internacionales sería bastante difícil que un solo organismo o dependencia pudiera asumir tan importante papel de manera aislada.

Cierto es que con la creación de un Consejo de Seguridad Nacional se avanzaría en esa dirección, sin embargo, la idea de reforzar las instituciones, con especial atención al Presidente y

<sup>76</sup> Edmundo Hernández Vela Salgado. "La Seguridad Nacional de México" En Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1983. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México. (En prensa).

las Secretarías de Estado, no garantiza *per se* una mayor viabilidad de las decisiones; no al menos manteniendo intacta la actual estructura jerárquica y operativa actual.

En el ámbito político, aun no es posible encontrar una propuesta para coordinar los trabajos en materia de seguridad. De hecho, lo que ha sucedido hasta el momento es una lenta y paulatina fase de conformación de lineamientos generales de política sobre los cuales el gobierno habrá de conducirse. Al parecer, el gobierno parece reafirmar cada vez más la idea de una política de seguridad nacional dual; en la que los militares se encargarían del aspecto operativo y de su formulación teórica, en tanto que ellos se limitarían al manejo de los aspectos de carácter internacional sobre la base de los principios de política exterior y procurando marginar del discurso político la elevación de los niveles de vida de la población y demás aspectos relacionados con ella como factores que afectan la seguridad nacional.<sup>77</sup>

En el mejor de los casos, encontramos referencias del Presidente a la necesidad de un equilibrio entre "fortaleza interna y la búsqueda de la paz en el exterior" como la base de nuestra seguridad nacional.<sup>78</sup>

En conclusión, nuestro país carece de un órgano capaz de ordenar en torno a sí los desarrollos en materia de seguridad

<sup>77</sup> Dentro de esta perspectiva, todo lo que tiene que ver con las condiciones materiales de la población, ya sea desde un punto de vista estrictamente económico o de carácter interno, son consideradas por el gobierno federal como aspectos relativos a la seguridad social; recibiendo un tratamiento distinto al de la seguridad nacional.

<sup>78</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. "Tres Informes de Gobierno, 1963-1965" México, Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. Septiembre de 1965. p. 14

nacional que se realizan en las diferentes instituciones públicas. De tal suerte, la actual estructura aun cuando no desconoce la importancia de la seguridad nacional, dista mucho de ser la más efectiva en el plano operativo.

Debido a que la seguridad nacional no había sido un tema de estudio separado del conjunto de la política nacional, la dispersión de la misma no resulta extraña sin embargo, habiendose operado algunos cambios en el orden internacional con repercusiones directas para México, la actitud del gobierno ha cambiado sustancialmente y por ello es posible desprender otra lectura del actual estado de la seguridad nacional en nuestro país.

En el incipiente sistema de seguridad nacional de México, es posible detectar tanto actores como procesos en la toma de decisiones que no distan mucho de ser los mismos que se aplican a otros problemas, no necesariamente relacionados con la seguridad nacional.

### 3.3.1. ACTORES

Cuando analizamos un sistema de seguridad nacional, necesariamente tenemos que hacer mención de los actores que intervienen, tanto en el proceso de formulación de la política como aquellos vinculados directamente con los aspectos operativos de la misma. En México, a pesar de no existir un sistema de seguridad formalmente constituido, es posible detectar los actores que intervienen en el mismo. Sin embargo, cabe hacer la aclaración de que, al menos desde el punto de vista teórico, todos aquellos que intervienen en el proceso de toma de decisiones que lleva a la adopción de una política de seguridad son los mismos

que intervienen en otros procesos. Esto es, debido a la falta de un organismo especializado en materia de seguridad nacional, ésta se vale de una estructura institucional que si bien es cierto no es la más adecuada, tampoco resulta inútil para efectos prácticos.

Como señalamos en su oportunidad, a pesar de que la necesidad de crear un Consejo de Seguridad Nacional es por demás evidente, hasta el momento no parece existir ningún indicio firme por parte del gobierno mexicano para tales efectos. La consecuencia inmediata de ello es la dispersión que existe pero más grave aun, el hecho de que casi el conjunto de la administración opina sobre el particular no de la manera más adecuada.

En efecto, en los últimos tiempos hemos asistido a una especie de colectivización en el uso del concepto de seguridad nacional sin embargo, las referencias al mismo son sumamente vagas y carecen de los elementos necesarios para su correcta comprensión. En el discurso político, la expresión es utilizada cada vez con más frecuencia, sobre todo por una serie de dependencias y organismos de la administración que, por sus características, se encuentran más vinculadas con los problemas de seguridad.

De tal suerte, cuando estudiamos los actores que intervienen en el sistema mexicano debemos diferenciar entre aquellos que *opinan* y los que *formulan* la política.

Hecha esta aclaración, son relativamente pocos los actores directamente involucrados en el planteamiento de la seguridad nacional en México; los cuales enumeramos a continuación:

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.** - Es la figura central de todo el proceso. En el caso de la seguridad nacional, es quien determina los mecanismos a seguir; ya sea que éstos demanden una actuación del Estado en el ámbito nacional o internacional. Debido a las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el jefe del Ejecutivo no solo es el encargado de dirigir el conjunto de la política nacional; lo cual de por sí es un hecho significativo toda vez lo legitima como el actor principal del proceso, es también jefe máximo de las fuerzas armadas y figura central en el diseño de la política internacional de México. Por tal motivo, no resulta extraño que el presidente de la República destaque como la figura central del proceso y, si un Consejo de Seguridad Nacional se creara, él sería quien lo encabezara. Debido a la carencia de estructuras adecuadas para la atención de los asuntos concernientes a la seguridad nacional, el Presidente de la República ha desempeñado el papel más importante en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad; siendo él quien determina la actuación de los demás actores vinculados con esta problemática.

**SECRETARIO DE GOBERNACION.** - Al ser una cuestión sumamente amplia y con dos facetas principales: la interna y la exterior, corresponde al Secretario de Gobernación el desempeño de un papel de gran importancia en el diseño de la política de seguridad nacional mexicana. Es precisamente en él en quien recae la responsabilidad de mantener informado al Presidente sobre la evolución de la política nacional, los efectos de la misma en los Estados, municipios y demás partes integrantes del territorio nacional, sobre el ambiente político imperante en la nación y en la formulación de las posibles soluciones a los problemas que en un

momento determinado pudieran constituirse en una amenaza para el Estado en su conjunto, para la paz social e inclusive para el buen desarrollo de los funciones del gobierno como tal. De tal suerte, es el Secretario de Gobernación el canal por medio del cual el Presidente puede acceder la información necesaria sobre el estado que guarda la nación con respecto al desarrollo y evolución de las políticas del conjunto de la administración.

**SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES.** - Corresponde al Secretario de Relaciones Exteriores; además de sus funciones de representación del gobierno mexicano en los foros internacionales, mantener informado al Presidente de la República sobre el estado que guardan las relaciones de México con el exterior, la evolución de la política mundial y sobre los riesgos que podrían representar para el país los conflictos y desequilibrios sociales en otras latitudes. Debido al ambiente imperante en el orden internacional; plagado de tensiones entre las superpotencias, de guerras constantes en diferentes partes del mundo y al cada vez más alarmante debilitamiento de los organismos supranacionales, tanto regionales como internacionales, el papel que desempeña el Secretario de Relaciones Internacionales se ha incrementado notablemente y por ende, ha sido una pieza clave en el entendimiento de la política de seguridad nacional de México. Su importancia radica en que, a diferencia del Secretario de Gobernación, en sus discursos si es posible encontrar pronunciamientos sobre la amenaza que representa la inestabilidad en Centroamérica, por ejemplo, para los intereses nacionales. Ello se debe al peculiar carácter de la seguridad nacional en México; en donde el aspecto o faceta externa es la única que figura en el discurso político; no así la interna, que se mantiene al margen

del mismo. Otra de las razones por las cuales el papel de Secretario de Relaciones Exteriores se ha incrementado es la relativa al resurgimiento del activismo internacional de México y a su participación en diversas iniciativas de pacificación regional (Grupo Contadora), de desarme (Grupo de los Seis) o para la concertación política y la unidad latinoamericana (Grupo de los Ocho).

**SECRETARIOS DE DEFENSA Y MARINA.** - En ambos casos, estos actores se constituyen el brazo operativo de la seguridad nacional. En ellos recae la responsabilidad de efectuar cualquier acción pertinente para salvaguardar la integridad territorial, las instituciones políticas y para la preservación de la paz y estabilidad social. Por ello se encuentran en constante interacción con los demás actores del sistema a fin de implementar la respuesta adecuada frente a un problema que amenaze la seguridad de la nación. Tal como señalamos en su oportunidad, el instituto armado desempeña un importante papel en la formulación y proposición de modelos para la organización de la política de seguridad nacional en torno a un sistema más complejo y acorde a los requerimientos propios de nuestro país.

**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.** - De reciente incursión en la problemática de la seguridad nacional, esta dependencia de la administración pública federal ha sido de gran utilidad para el gobierno mexicano sobre todo en la firma de convenios para la erradicación y combate al narcotráfico. Tanto el ejército como el poder judicial han sido parte activa para enfrentar este problema que afecta la seguridad de la nación; no por ser un problema de salud pública sino porque este ha complicado las relaciones con los Estados Unidos.

Existen otros organismos cuyas contribuciones para la conformación de un sistema de seguridad nacional completo han cobrado una gran relevancia en los últimos tiempos como son la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos que recientemente han hecho declaraciones en torno a los posibles riesgos que representa para el país la ubicación de los "cementerios" de desechos radioactivos en zonas muy cercanas a nuestra frontera norte, así como también en lo relativo a la contaminación de los ríos, océanos y mares.

La participación de otros organismos de la administración ha sido un tanto marginal sin embargo cabe destacar que, debido a las características del actual mecanismo que conduce a la adopción de las decisiones en materia de seguridad nacional, si bien éstas no son del todo excluidas, carecen de la fuerza suficiente para proponer medidas conducentes para la conformación del tan necesario sistema de seguridad nacional.

A pesar de la existencia de estos actores centrales en la formulación de la política de seguridad nacional, la coordinación es un renglón bastante olvidado que denota por una parte, la carencia de un organismo (llamase Consejo de Seguridad Nacional) que permita la realización de tales fines y por otra, de una legislación que sitúe a la política de seguridad nacional como pieza clave en el diseño del conjunto de la política nacional.

### 3.3.2. EL PROBLEMA DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Debido a la falta de una política clara, por parte del Gobierno Mexicano, en materia de seguridad nacional, los desarrollos en ese sentido no solo se han visto detenidos abruptamente ante la falta de un Consejo de Seguridad Nacional

sino también de una legislación cuyos principales atributos debieran ser el conferirle la importancia debida a las cuestiones de seguridad, no solo a nivel del discurso político sino inclusive como principio rector de la actuación del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, por el momento, el único instrumento de naturaleza jurídica sobre el cual se apoyan los lineamientos en materia de seguridad nacional; ya sea que se refiera a la necesidad de defender la integridad y soberanía de la nación o en lo relativo a la manera en que habrá de reaccionar el Estado ante problemas que pongan en peligro la paz social. Sin embargo, la Constitución Mexicana no es con mucho un instrumento pensado para servir en su totalidad a la seguridad nacional.

La inexistencia de una Ley de Seguridad Nacional no es más que la consecuencia misma de la falta de una tradición política en ese sentido. Ello no quiere decir, por supuesto, que el escaso desarrollo sobre seguridad nacional sea totalmente atribuible a la falta de voluntad política. Como señalamos en su oportunidad, la seguridad nacional de México dependió, en buena medida, del diseño estratégico norteamericano, de las capacidades mismas del sistema político, su estabilidad y la inexistencia de diferencias entre los planteamientos de la política exterior de nuestro país frente a los norteamericanos. Por esa razón no existía una necesidad real de generar sistemas o leyes de seguridad en función de las peculiaridades del caso de México.

Si analizamos la situación política de México durante la década de los ochenta y la magnitud de los conflictos regionales encontraremos que las condiciones se han modificado considerablemente. A los ojos de muchas naciones, pero

principalmente de Estados Unidos, el sistema político mexicano no ofrece ya las mismas garantías que antes y ello repercute directamente en el incremento de la atención hacia nuestro país e inclusive en el desencadenamiento de una serie de tensiones de la más diversa envergadura.

Ya ha terminado aquel periodo en el cual México gozaba de un sitio especial en las percepciones norteamericanas por lo tanto, hoy debe asumirse una mayor responsabilidad en el diseño de un sistema de seguridad y en la conformación de una ley que posibilite una mayor coordinación entre las instancias gobierno y las de fuera de él.

En Estados Unidos no fue sino hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en 1947, cuando un objetivo largamente acariciado por diversas administraciones logró cristalizarse: la creación del Consejo de Seguridad Nacional y con él, la posibilidad de encontrar un mecanismo diferente, más armónico y completo para ordenar los trabajos de las muchas instancias que intervienen para delinear la política de seguridad norteamericana.

En estos momentos, México demanda ya de una ley específica en materia de seguridad cuyos efectos inmediatos fueran; aparte de la creación de una nueva dependencia que se encargue de su estudio, la modificación de la actual estructura que conduce a la adopción de decisiones, la integración de todos los actores involucrados con la seguridad y sobre todo, la coordinación efectiva de los trabajos entre las diversas entidades que se integrarían al sistema de seguridad nacional.

La estructura actual de la seguridad nacional en México tiene apenas en la Dirección General de Información y Seguridad Nacional creada en 1985, el unico organismo de la administración

que pareciera ocuparse del problema. Dicha dependencia no es, ni con mucho, un organismo como el que tanto demanda el sistema político mexicano. Sus funciones, hasta el momento, han sido muy similares a las de un servicio de inteligencia y no a las de uno de coordinación de políticas.

Los efectos de la falta de un sistema de seguridad adecuado, con organismos y legislación propia, se han dejado sentir en la dispersión y la falta de coherencia de la política de seguridad nacional de México.

## CAPITULO IV. LA CRISIS EN CENTROAMERICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS.

### 4.1. PERCEPCIONES DEL CONFLICTO.

A lo largo del presente trabajo hemos visto como desde el punto de vista de su formulación, los sistemas de seguridad nacional de México y Estados Unidos a pesar de tener elementos en común, parten de supuestos muy diferentes. En ese sentido, resulta particularmente interesante demostrar, a la luz de un problema específico, las divergencias en torno a los criterios que los han llevado a generar políticas cuyos efectos han tenido resonancia en el orden internacional.

No es nuestra intención profundizar en las causas que originaron el conflicto. En la actualidad, existe un gran número de trabajos que analizan a profundidad la serie de contradicciones al interior de los países, el desgaste de las estructuras políticas, la creciente inconformidad social y demás elementos que jugaron un papel preponderante en el inicio de la crisis en Centroamérica.<sup>70</sup> Lo que pretendemos aquí es el estudio de los mecanismos en base a los cuales se percibe tanto en México como en Estados Unidos la crisis en la región y muy especialmente la manera como ésta afecta a los intereses nacionales y la seguridad nacional de cada uno de ellos.

En la actualidad, Centroamérica es el escenario donde

<sup>70</sup> Dentro de los trabajos más destacados puede citarse *Centroamérica en Crisis*, Centro de Estudios Internacionales, México, El Colegio de México, 1980; Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana" En *CIDE/CEGADE, Centroamérica. Crisis y Política Internacional*, México, Siglo XXI Editores, 1984; entre otros.

interactúan una gran cantidad de actores internacionales, cada uno de ellos con intereses propios y por ende, con una estrategia más o menos definida. Sin embargo, es posible detectar dos posturas que dominan el escenario regional.

La primera de ellas es la percepción que en Washington se tiene de la crisis centroamericana y la manera en que la evolución política en la región se ha orientado hacia rumbos más hostiles para el interés nacional norteamericano. A pesar que tradicionalmente América Latina ha ocupado un lugar preponderante en la política de seguridad norteamericana, el caso de la región centroamericana en particular fue durante mucho tiempo marginal en el diseño estratégico norteamericano. El modelo autoritario implantado en los países centroamericanos, sus dictaduras personalistas y la dureza de sus regímenes militares, hacía de la región un espacio que ofrecía las garantías suficientes para la realización de cualquier objetivo político, económico o militar. Por ello, aunque Estados Unidos nunca se desinteresó por Centroamérica, la atención que éste le prestaba era más bien coyuntural.

Desde la década de los cincuenta hasta el final de los años setenta, es posible identificar apenas tres momentos en los que la presencia norteamericana se incrementó a consecuencia de fenómenos de índole política.<sup>80</sup> El primero de ellos fue el caso de Guatemala en 1954 durante la gestión de Jacobo Arbenz. Para los norteamericanos, las reformas iniciadas por Arbenz en 1952 que

<sup>80</sup> Véase Rosario Green y Rene Herrera. "Centroamérica en Crisis" en *Centroamérica en Crisis*. Centro de Estudios Internacionales. México, El Colegio de México, 1980. pp. 1-2.

comprendían la reforma agraria y una serie de nacionalizaciones de empresas en manos de grandes consorcios nacionales e internacionales, fueron entendidas como la mejor demostración de que el gobierno de Arbenz había asumido un modelo con tendencias comunistas y ello resultaba imposible de aceptar debido al ambiente imperante en el mundo.<sup>81</sup> El siguiente momento fue durante la llamada "Guerra del Fútbol" en 1969; cuando las reivindicaciones territoriales entre salvadoreños y hondureños hacían pensar que la posibilidad de vincular a todos y cada uno de los países del istmo en torno a un proceso de integración se antojaban bastante difíciles debido al carácter de sus nacionalismos y a las divergencias económicas y sociales. El tercero y último de ellos es la negociación de los tratados Torrijos-Carter en 1977. Y es precisamente este acontecimiento el que más tarde repercutiría en el nuevo carácter de las relaciones entre Estados Unidos y la región centroamericana ya que a partir de entonces, para algunos círculos conservadores al interior de Estados Unidos, Centroamérica se convierte en una zona de interés permanente; quedando atrás las consideraciones que le atribuían una importancia estrictamente coyuntural para insertarla más de lleno a las prioridades de la política exterior norteamericana.

<sup>81</sup> No hay que olvidar que es precisamente durante la segunda mitad de la década de los cuarenta y todos los años cincuenta en que el bipolarismo, la confrontación entre bloques y la Guerra Fría eran los rasgos característicos del sistema internacional. Es evidente que en un contexto internacional tan tenso, en el que tan solo habían transcurrido escasos cuatro años de que se inició la Guerra de Corea y en el que Estados Unidos comenzaba ya a sentir los efectos de la fractura de su periferia a manos de los soviéticos, que resultaba prácticamente inadmisibles, política y estratégicamente, permitir el avance del comunismo en América Latina que esta por demás decirlo, constituía su zona de hegemonía exclusiva y vital para su seguridad nacional.

Las constantes críticas de estos grupos sobre la supuesta inseguridad que ofrecía Centroamérica para los intereses nacionales norteamericanos a causa de la debilidad política con la que la administración Carter se había conducido en la región, motivaron el desarrollo de políticas alternativas mucho más firmes frente a los problemas regionales. Tales consideraciones se tornaron definitivas con el triunfo de la Revolución sandinista en 1979. A partir de entonces la geopolítica juega un papel muy importante y por ende, la cercanía de Estados Unidos con las zonas de conflicto hacía pensar que Nicaragua constituye una seria amenaza para la seguridad de los países vecinos. Desde esta perspectiva, la inestabilidad política en la región es peligrosa para los intereses nacionales norteamericanos y en general para su seguridad nacional.

La segunda postura que domina el escenario regional es la relativa a la interpretación de la crisis en Centroamérica como la expresión del agotamiento "tanto del modelo autoritario como del carácter expansivo de las fuerzas productivas que, en el marco de la integración subregional latinoamericana, tuvieron en los años sesenta un gran valor económico y un notable sentido de estabilización socio-política"<sup>82</sup> En ese sentido, para muchos la crisis en Centroamérica tiene sus orígenes en las profundas contradicciones del desarrollo de modelos sumamente autoritarios, incapaces de controlar la agitación social por el detrimento de las condiciones materiales de vida.

Esta visión es ampliamente compartida por muchos países

<sup>82</sup> Rosario Green y Rene Herrera. Op. Cit. p. 2

latinoamericanos y constituye un punto de reflexión que ha desarrollado una basta serie de posturas que tienen como fin último encontrar la solución de la crisis centroamericana. El Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo y con algunas restricciones el Plan Arias y los acuerdos de Esquipulas, constituyen la expresión de un enfoque para el cual la solución de los conflictos regionales no debe ser necesariamente por la vía de las armas o a través del derrocamiento del gobierno sandinista. En esta corriente de pensamiento podemos ubicar a México y su desempeño en los foros internacionales, regionales y en el Grupo Contadora.

Tenemos pues, la existencia de dos grandes corrientes de pensamiento. Aquella que representa Estados Unidos y en la cual la inestabilidad política en la región obedece a la presencia en Nicaragua de un gobierno hostil; influenciado por Cuba y la Unión Soviética que representa una amenaza para la seguridad hemisférica y para la norteamericana en particular y una segunda; para la cual la crisis en Centroamérica obedece a problemas de fondo (estructuras políticas débiles y fragmentadas) y no de forma (sandinismo).

En ese sentido, las percepciones del conflicto son diferentes entre México y Estados Unidos lo cual implica que, a pesar de que en el plano teórico el fin último es el mismo: la pacificación de Centroamérica, los mecanismos para alcanzar ese fin varían considerablemente y con ello, las estructuras de seguridad nacional en cada uno de los países accesan información muy diferente y plantean soluciones también diferentes.

#### 4.1.1. EN ESTADOS UNIDOS

Hasta hace una década, la importancia de Centroamérica para los intereses de seguridad norteamericana estaba plenamente garantizada por la existencia de una serie de regimenes cuya acción política e ideología resultaban bastante coherentes para los intereses de Estados Unidos. A partir de 1976, con el inicio de la administración Carter, la situación en Centroamérica pasa a ocupar un lugar preponderante en la formulación de la política exterior norteamericana.

La política de derechos humanos, puntal de la administración Carter, trajo consigo una mayor atención respecto al carácter de los procesos políticos en la región centroamericana. Con este nuevo enfoque, resultaba bastante claro que al menos para el presidente Carter, las constantes violaciones a los derechos humanos; expresadas en la brutalidad con que eran reprimidas las manifestaciones sociales, y la cada vez más creciente inestabilidad política de estos sistemas, condujeron a una ruptura de los lazos tradicionales con la región.

Desde un inicio, para la administración Carter resultaba necesaria la construcción de la "credibilidad" que denotara la nueva actitud norteamericana. Para ello, la firma de los tratados del Canal de Panamá, junto con el proyecto de normalizar relaciones con Cuba, representaron una oportunidad inmejorable. De tal suerte, la nueva política centroamericana de Estados Unidos conservaría en su raíz la idea de proyectar a todos los países del área la idea del respeto a los derechos humanos; tratando de reducir al máximo las percepciones erróneas respecto a los riesgos que implicaban para los intereses de seguridad norteamericanos la

transformación súbita de los regimenes autoritarios en la región.

Para la administración Carter, la transformación política era posible y por demás necesaria ya que los gobiernos anteriores habían demostrado su incapacidad para enfrentar adecuadamente los retos económicos y sociales; haciendo de la región un lugar por demás inestable y conflictivo. De tal suerte, si las políticas anteriores habían fracasado, era necesario un replanteamiento de la actitud norteamericana hacia la región en la cual se deberían generar las condiciones propicias para que Estados Unidos mantuviera lo que Richard Feinberg denomina una evolución controlada de los procesos políticos en Centroamérica.<sup>89</sup>

Dicha política no tuvo el impacto deseado por la administración Carter; de hecho generó una gran oposición que lejos de alcanzar su objetivo principal: la transformación de los regimenes autoritarios por modelos más democráticos, incrementó la represión e insentivó el desarrollo de movimientos sociales que escapaban a la lógica que los norteamericanos trataban de imponer en la región. En Nicaragua, por ejemplo, los efectos de la política de derechos humanos modificaron el tono de las relaciones entre Washington y el régimen de Anastasio Somoza. La negativa del mandatario nicaraguense al diálogo y sobre todo, al respeto de las libertades civiles, trajo como consecuencia la radicalización de los movimientos populares. Tal situación demandó para los norteamericanos la necesidad de un mayor compromiso político cuyos riesgos podían ser globales y que la administración Carter no

<sup>89</sup> Richard E. Fagen, "The recent rapid definitions of U. S. interests and diplomacy in Central America" En Richard E. Feinberg(ed.) *Central America: International Dimensions of the Crisis*. Nueva York, Holmes & Meter Publishers Inc., 1982. p. 60

estaba en condiciones de afrontar por su propia política de derechos humanos. En vez de aceptar la realización de elecciones populares, Somoza prefirió combatir la insurgencia popular a pesar de las presiones por parte de Estados Unidos y la propia imposibilidad de contener los cada vez más crecientes desequilibrios internos.

En El Salvador sucedió un fenómeno similar. Lejos de aceptar el llamado por parte de la administración Carter para la realización de comicios democráticos, el levantamiento del estado de sitio impuesto en 1977 y el respeto a las garantías individuales, el gobierno de Humberto Carlos Romero llevó la represión a niveles intolerables. A pesar de las presiones económicas ejercidas desde Washington, no fue posible un cambio de actitud del gobierno salvadoreño y el incremento de los conflictos políticos llegó a niveles tales que incluso se habló de la posibilidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizara un viaje para tratar de persuadir al gobierno de Romero. El fracaso no se hizo esperar y con él las voces que se levantaban al interior de Estados Unidos sobre la posible cooptación de los grupos de oposición por parte de fuerzas comunistas comenzaron a adquirir una gran fuerza.

En Guatemala, la represión como fórmula para conseguir la estabilidad política y las reformas sociales fue implementada por el entonces presidente, General Romeo Lucas García. A pesar de la petición de la administración Carter para la realización de reformas sustanciales de las condiciones económicas, políticas y sociales de la nación no hubo una gran respuesta. Sin embargo, el involucramiento de Estados Unidos en Guatemala fue de muy bajo

perfil ya que incluso se llegó a pensar que ante la inexistencia de grupos de oposición con las características que tenían los movimientos insurgentes en El Salvador y Nicaragua, se podía lograr un cambio en las posiciones del régimen del General Lucas García sin tener que llegar a instrumentar medidas de presión tan intensas como las verificadas en otras latitudes. Curiosamente, esta política de bajo perfil de Estados Unidos hacia Guatemala aunada a la inexistencia de grupos de oposición llevó al régimen guatemalteco a una posición privilegiada; en la que podía seguir instrumentando su política de represión sin tener que recurrir al apoyo norteamericano e incluso sin tener que ceder ante sus demandas.

La política de Carter; basada en un globalismo económico y sustentada en la base del respeto a los derechos humanos como aspecto sine qua non se hacía posible la ayuda norteamericana fracasó. Muchas son las posibles explicaciones que se pueden desprender de tal fracaso. En algunas de ellas, se mencionan los aspectos de la estructura política norteamericana, la gran burocracia al servicio de la política exterior y la escasa coordinación y asesoría al presidente, como elementos que explican el fracaso de la política de la administración Carter:

*"La diplomacia norteamericana se vió complicada por una gran rivalidad al interior del propio gobierno. Algunos funcionarios posiblemente tenían lazos sentimentales o ideológicos con los regimenes en el poder o con los grupos de oposición que pudieron en un momento determinado turbar su percepción de la realidad. Cada agencia objetaría el uso de un programa particular por propósitos diplomáticos mas generales..."<sup>84</sup>*

<sup>84</sup> Feinberg. Op. Cit. p. 70

Para otros, el fracaso de la política de Carter sería el resultado de una percepción errónea, de un proyecto estratégico equivocado que, al tratar de encontrar en el factor económico y en el respeto a los derechos humanos la llave que abriría la posibilidad de una mayor democratización de los gobiernos centroamericanos, produjo una mayor agudización de las contradicciones y a mediano plazo, la pérdida de los intereses mínimos de seguridad en la región.

Conviene hacer un parentesis y retomar una pregunta que se emplea a menudo: Por qué una región de países subdesarrollados cuyas poblaciones viven en su mayoría en el campo y cuyos principales artículos de intercambio con la economía mundial son el café y la azúcar es tan importante para la seguridad de Estados Unidos?<sup>85</sup> Todo pareciera indicar que un conjunto de naciones cuyas estructuras económicas son bastante precarias y cuya aportación al comercio internacional pareciera insignificante pero que, desde el punto de vista de los intereses norteamericanos, adquiere una relevancia incuestionable. La pregunta es por qué.

Centroamérica no constituye desde luego, la única región del mundo en la cual Estados Unidos ha tenido interés en transformar o en su defecto, monitorear los procesos políticos. Experiencias previas las tenemos en el caso de Asia y Africa durante la década de los sesenta sin embargo, pareciera ser que la "centralidad" de Centroamérica radica en una serie de factores de carácter estrictamente geopolítico y geoestratégico. Así pues, ya

<sup>85</sup> Margaret Daly Hayes, "United States Security Interests in Central America in Global Perspective" En Richard Fagen (ed.), *Central America: International Dimensions of the Crisis*. Op. Cit. p. 85.

no resultaría tan raro el por qué un pequeño conjunto de países inestables y de riqueza limitada resultan ser tan importantes para los intereses de seguridad nacional norteamericana.

De acuerdo a los planteamientos geostratégicos básicos, los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina mantienen un orden jerárquico; siendo Centroamérica y la Cuenca del Caribe las zonas que revisten la mayor importancia en términos de seguridad nacional, seguidas por la Costa Oriental de Sudamérica y por último por la Costa Occidental de Sudamérica.<sup>86</sup>

En el plano geopolítico, Centroamérica y la Cuenca del Caribe representan el flanco sur y la defensa estratégica de Estados Unidos. Es precisamente por esta región por la que atraviesan la mayor parte de las importaciones de petróleo norteamericano y el punto más importante del comercio internacional. Asimismo, representa el espacio geográfico más importante para los planes de defensa hemisférica y parte fundamental de la estrategia de defensa global; además de representar su esfera de influencia tradicional. Sin embargo, a pesar de su importancia, esta zona es considerada como uno de los puntos más débiles y frágiles del equilibrio mundial. Siendo sus economías y sistemas políticos bastante precarios, Centroamérica y la Cuenca del Caribe son zonas bastante vulnerables a la penetración extranjera. Más aún cuando en la zona existe un gobierno socialista como Cuba que representa en si mismo la

<sup>86</sup> Véase Margaret Daly Hayes, "Dimensiones de Seguridad de Los Intereses de Estados Unidos en América Latina" En Cuadernos Semestrales No. 10, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Segundo Semestre de 1981.

manifestación más contundente de la penetración soviética en América Latina.

De ahí pues que no resulta extraño el impresionante complejo militar norteamericano distribuido a todo lo largo de la región. A partir de la definición de sus intereses de seguridad, Estados Unidos ha desplegado en la zona un impresionante sistema defensivo que se compone de "una red de puestos e instalaciones para controlar actividades marinas en el Caribe y el Atlántico; en bases de comunicación, seguimiento, mantenimiento y navegación; en campos de entrenamiento y en instalaciones para el desarrollo de la capacidad de defensa antisubmarina."<sup>87</sup> Los temores norteamericanos se encuentran fundamentados sobre la base de un incremento de las fuerzas hostiles para los norteamericanos en espacios de sumo interés para la defensa de su propio territorio.

De tal suerte, la región centroamericana adquiere la más alta prioridad durante los inicios de la presidencia Reagan. Ya desde su campaña electoral, era posible detectar la idea de retomar los elementos necesarios a fin de garantizar que en la región centroamericana se volvieran a generar las condiciones propicias para el desarrollo de una política diametralmente opuesta a la de su predecesor. En esa nueva política, los criterios respecto a la naturaleza y dimensiones de la amenaza soviética adquirirían mayor consistencia y serían utilizados como principios rectores de la conducta internacional norteamericana.

<sup>87</sup> José Miguel Insulza, "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos" en CIDE/CECADE, *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*. México, Siglo XXI Editores, 1986. p. 201.

El auge del pensamiento neoconservador en política exterior; expresado en el Informe de la Comisión de Santa Fe, señalaba que la política de Carter hacia Centroamérica había generado un proceso acentuado de debilitamiento de la posición hegemónica norteamericana y abría la posibilidad para una mayor penetración de la Unión Soviética en América. En ese sentido, las lecturas de la crisis, si bien no rechazaban por completo los factores de carácter interno en la agudización del conflicto, si ofrecían una interpretación distinta.

Existe el reconocimiento de que "las peculiares condiciones sociales y políticas del desarrollo centroamericano han dado origen a sociedades que combinan una mezcla de inestabilidad política y fragilidad institucional"<sup>88</sup> sin embargo, no existe la posibilidad real de oposición dentro del sistema; razón por la cual el instrumento más efectivo se genera siempre fuera de los países a través de movimientos de carácter guerrillero. Esta situación no fue entendida por el gobierno de Carter con lo cual, las bases para contener el avance soviético en la zona se redujeron al mínimo.

De tal suerte, las percepciones reales de la amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos a raíz de los conflictos en Centroamérica se incrementaron sensiblemente en la administración Reagan. Los *think-tanks* más representativos del pensamiento conservador (como la Heritage Foundation) dedicaron muchos de sus trabajos a fin de identificar las fuentes de la amenaza para los intereses norteamericanos en Centroamérica.

<sup>88</sup> Inaulza. Op. Cit. p. 204

En el caso de Nicaragua, solo por citar alguno, se mencionaba la posibilidad de que los soviéticos utilizaran el territorio nicaraguense para construir pistas aéreas para bombarderos (Backfire) y aviones de combate (MiGs). Asimismo, se considera alarmante los ritmos de crecimiento de los gastos militares y el incremento de la presencia de asesores militares soviéticos y cubanos. Desde el punto de vista geopolítico, se enfatizaba que con las capacidades del ejército sandinista no sería difícil la desestabilización de los gobiernos del Área y más grave aun, la posibilidad de que Nicaragua "pudiera causar alguna clase de problemas en el Canal de Panamá o con México -ambos países de suma importancia para la seguridad norteamericana"<sup>89</sup>

Todo ello nos lleva a considerar cuáles son, desde el punto de vista norteamericano, los elementos de la crisis centroamericana que inciden directamente sobre su interés nacional y en general, cuáles son aquellos elementos que predominan al interior de Estados Unidos para identificar en los desequilibrios en la región una amenaza para la seguridad nacional.

Siendo Centroamérica y el Caribe una zona de importancia fundamental para Estados Unidos, ya que constituye parte de su perímetro de defensa y región donde tradicionalmente ha ejercido una hegemonía plena, la definición de los intereses nacionales y de los riesgos que para la sociedad norteamericana implicaría el desbordamiento del conflicto centroamericano varían considerablemente dependiendo la administración que se trate. Ello no quiere decir sin embargo, que las líneas generales se hayan

<sup>89</sup> Bruce Weinrod, "Thirty Myths about Nicaragua" The Heritage Lectures No. 54, Washington, 1986, p. 3

modificado para dar paso a nuevos planteamientos que destacan por su carácter innovador. Al hablar de los intereses nacionales y de los planteamientos de seguridad nacional norteamericanos debemos tener presente que los mecanismos o métodos empleados para la realización de los mismos están condicionados a lo que desde un inicio una administración define como los valores a defender y los objetivos a perseguir. Así por ejemplo, la preocupación en Estados Unidos por Centroamérica y la necesidad de una respuesta efectiva que logre sacar a la región de la actual crisis por la que atraviesa no es un fenómeno privativo de la administración Reagan. También durante los años Carter era posible detectar una actitud específica por parte del gobierno norteamericano que se consolidó con la política de derechos humanos; mostrándose ésta como el "requisito" demandado por Estados Unidos para continuar la ayuda económica e incluso militar y más importante aun, detener las presiones norteamericanas a los países del área para su cumplimiento.

De tal suerte, para la realización de los objetivos nacionales y la regulación de la conducta nacional o internacional de un Estado, los mecanismos instrumentados por el gobierno norteamericano se mueven en un espectro que va desde acciones que buscan la modificación de criterios en base a presiones de la más diversa índole, sean estas económicas, políticas o militares, hasta medidas mucho más fuertes que incluso llegan a cuestionar la estabilidad y permanencia de un gobierno:

*"El papel regulador implica, como mínimo, el derecho a imponer límites a las opciones y acciones de los gobiernos y, como máximo, la acción directa para derrocarlos o imponerlos. Entre estos dos extremos, la intervención es una práctica permanente sobre la cual existe acuerdo. Cuando se*

discuten opciones de política para Estados Unidos, la posibilidad de "abandonar" la región es a veces mencionada teóricamente, pero invariablemente descartada"<sup>90</sup>

Tradicionalmente, los intereses de seguridad de Estados Unidos respecto a la Cuenca del Caribe y Centroamérica se pueden definir en base a cinco grandes elementos cuya incidencia sobre el conjunto de los planteamientos de seguridad nacional resultan incuestionables para los norteamericanos. Los cuatro primeros se consideran básicos toda vez que adquieren su justificación y racionalidad en el peligro presente esto es, todos y cada uno de ellos denotan una amenaza real o lo que en un futuro podría constituirse como tal. El último tiene más bien un carácter meramente psicológico.<sup>91</sup>

El primero de ellos es un interés básico al cual aspiran no solo Estados Unidos sino el conjunto de naciones del hemisferio: el logro de la paz y la estabilidad en la región. Partiendo de este elemento es posible entender el por qué la obsesión por parte de la administración Reagan en buscar una salida al conflicto en Centroamérica; incluso por la vía militar, ya que dentro de los planteamientos de seguridad norteamericanos, la existencia de desequilibrios en el perímetro de defensa inciden directamente en la seguridad nacional. Tal consideración se magnifica cuando se trata de la región del hemisferio más importante desde el punto de vista geopolítico y por la

<sup>90</sup> José Miguel Insulza. "Centroamérica y Estados Unidos" En Cuadernos Semestrales No. 17. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana. Mexico, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Primer Semestre de 1985.

<sup>91</sup> Para un análisis detallado del conjunto de intereses nacionales vease José Miguel Insulza. Op. Cit. p. 116-118.

vulnerabilidad que le caracteriza en todos los ambitos; sean estos económicos, políticos e inclusive militares.

El segundo interés básico es el relativo al mantenimiento de una política que en sí misma sea capaz de evitar la presencia de potencias hostiles a los intereses norteamericanos. Originalmente se pensaba que había que aislar al hemisferio de la posible influencia que pudieran ejercer los países socialistas (Cuba y Nicaragua) sin embargo, los recientes desarrollos han demostrado que incluso la mayor presencia de naciones del propio bloque capitalista (como las naciones europeas) o incluso bloques de fuerza de carácter regional (Grupo Contadora y de Apoyo), han limitado considerablemente el desempeño político norteamericano para el logro de un ambiente propicio para su seguridad nacional. Si bien respecto al segundo la administración Reagan hasta el momento no parece dar señales de una oposición declarada (aunque en el fondo ya ha instrumentado medidas de presión a fin de contrarrestar los efectos de dicha influencia) pareciera estar más empeñada en garantizar la realización de la contención en América Central respecto al comunismo.

Dado que la importancia de la región centroamericana radica más en los aspectos geopolíticos, no podría descartarse entonces el papel de la zona como un punto fundamental en el flujo de recursos energéticos y materias primas; siendo éste el tercer interés nacional básico. Centroamérica representa, como ya hemos dicho, la región a través de la cual atraviesan la mayor parte de las importaciones de petróleo y la ruta obligada de los navíos mercantes hacia Estados Unidos. Ello sin olvidar que es en el

Caribe en donde se localizan la mayoría de las refinerías que procesan más del 50% del crudo proveniente del Medio Oriente y que precisamente es en Centroamérica en donde se localiza un punto neurálgico desde el punto de vista económico y estratégico: el Canal de Panamá.

El cuarto elemento ha representado en la actualidad severos problemas para Estados Unidos sin embargo, la respuesta política instrumentada no ha sido del todo exitosa. Es interés del gobierno norteamericano el evitar en la medida de lo posible que se realicen grandes flujos migratorios de los países centroamericanos a los Estados Unidos. Anteriormente no existía un reconocimiento pleno de que la migración pudiera constituirse en un problema de seguridad nacional. De hecho, no hay que olvidar que Estados Unidos es en sí mismo un crisol de nacionalidades y que la migración fue el pilar de la constitución de la nación. Sin embargo, debido a la creciente inestabilidad política que caracteriza a la región, hoy en día el éxodo de refugiados centroamericanos a Estados Unidos; sea por cuestiones meramente políticas o simplemente en búsqueda de mejores condiciones de vida, ha cobrado proporciones alarmantes.

El quinto elemento del interés nacional norteamericano, no muy bien aceptado dentro de algunos círculos políticos pero que sin embargo posee una consistencia importante es el relativo al éxito de la política norteamericana hacia la región. Robert W. Tucker plantearía de manera precisa la importancia de este elemento para la seguridad nacional de Estados Unidos:

*"...no es la seguridad de nuestras rutas marítimas o la perspectiva de una inundación de refugiados hacia este país, o el peligro implícito para la seguridad de México, lo que está en definitiva en*

*juego en Centroamérica: es la credibilidad del poder de Estados Unidos* <sup>92</sup>

Tal como lo señala, la guerra en Centroamérica pareciera ser un conflicto en el cual Estados Unidos debe mostrar una actitud de interés respecto a la manera en que el mismo concluya pero, debido a la importancia geoestratégica de la región, en la guerra no solo debe darse un lugar a los criterios de aquellos Estados involucrados de manera directa. "Es su guerra, pero las opciones son nuestras". Con tal afirmación, Tucker plantea el legítimo derecho que Estados Unidos tiene de intervenir en el conflicto y en la propuesta de soluciones, más acordes desde luego a los intereses de seguridad norteamericanos. Se trata pues, no solo de plantear una política hacia la región, sino también que la misma sea exitosa ya que de por medio está el prestigio y la legitimidad de Estados Unidos como potencia hegemónica capaz de defender su entorno inmediato luego de los tan sonados fracasos en Vietnam y Cuba.

En ese sentido, la administración Reagan esgrimió en América Central una política que, anteponiendo los intereses y las dimensiones de seguridad por sobre otras opciones, encaraba los retos que le había planteado el debilitamiento de la posición internacional durante el periodo de Carter.

No es nuestra intención, desde luego, el análisis de la política centroamericana de la administración Reagan a la luz de los intereses de seguridad. Ello escaparía a las expectativas del presente trabajo. Bastaría señalar que, desde el inicio, la

<sup>92</sup> Robert V. Tucker, "Their War, Our Choices", *The New Republic Special Issue on Central America*, octubre de 1983. Citado por José Miguel Insulza, "Centroamérica y Estados Unidos", Op. Cit. p. 117

administración Reagan instrumentó una política de naturaleza distinta a la de su predecesor. Siendo la expansión soviético-cubana en América Latina la principal causa de la inestabilidad, el aparato de seguridad nacional norteamericano se abocó a la tarea de detectar los posibles desarrollos de ésta índole en América Central. Debido a este enfoque, la inestabilidad generada en la región hacía pensar en que la subversión interna podía ser el campo propicio para la incursión de soviéticos y cubanos. Ello demandó que, durante los primeros meses de la administración Reagan, se diera una mayor importancia en términos de la seguridad nacional a la ayuda que se debía brindar a los gobiernos del área a fin de mantener el orden y por ende evitar la subversión interna.

Pocos meses después, dichos desarrollos llevarían a la adopción de una política dual en la cual se reconocían los riesgos que implicaba para la seguridad norteamericana el desgaste de las condiciones económicas, políticas y sociales en los países centroamericanos; generando con ello inestabilidad y subversión interna, pero también se reconocía la necesidad de inducir cambios en dichos lugares a fin de romper esos esquemas políticos. Se tenían pues, que generar las condiciones propicias para un desarrollo nacional con ciertos niveles de estabilidad. El Informe de la Comisión Kissinger es una prueba de tal reconocimiento.

En dicho documento, se menciona la necesidad de modernizar y desarrollar las estructuras productivas de las naciones centroamericanas como requisito sine qua non se podía

evitar el incremento de la subversión en los países del área.<sup>98</sup>

A pesar de tal reconocimiento, la administración Reagan no podía cristalizar un objetivo específico de su política en la región. Si bien no puede descartarse el hecho de que la seguridad nacional norteamericana encuentra en la inestabilidad en América Central uno de los factores que inciden con mayor fuerza sobre su conceptualización de la seguridad nacional, también es importante que el sandinismo en Nicaragua había triunfado prácticamente después de tres años en el poder y que por lo tanto, la seguridad no estaba plenamente garantizada.

Dentro de la lógica norteamericana, el régimen sandinista era más bien la fuente central de la amenaza ya que los efectos de los planes de Estados Unidos para "democratizar" Centroamérica parecían mostrarse contundentes luego de la transición pacífica que se había verificado en países como El Salvador, Honduras y Guatemala; insertándose de manera directa en los planteamientos de contención regional de Estados Unidos.

De tal suerte, la política exterior de la primera administración Reagan logró atenuar uno de los puntos de preocupación para su seguridad nacional en base a la consolidación de gobiernos estables sin embargo, el foco del conflicto persistía y cada vez con mayor fuerza. Ya para 1985 resultaba indudable que el sandinismo era una realidad en Nicaragua, que sus vínculos con

<sup>98</sup> Un análisis detallado del Informe Kissinger y de la adopción de una política dual por parte de la administración Reagan se encuentra en Raúl Benítez y Ricardo Córdova, "El Informe Kissinger y las maniobras militares de Estados Unidos en Centroamérica: preludio de la intervención directa" En *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLI/Vol. XLVI/No. 3. Julio-septiembre de 1984. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

los soviéticos eran más que evidentes y que la posibilidad de un incremento de los desequilibrios en la región estaba abierta.

El llamado fracaso de la política de contención regional de la administración Reagan condujo a un replanteamiento no del concepto básico de su política centroamericana sino de los mecanismos para lograr sus fines.

El año de 1985 resultó ser el periodo durante el cual los elementos de la nueva estrategia comenzaron a tomar forma. Meses más tarde, y luego de largas deliberaciones al interior de la administración, el nuevo cuerpo doctrinario cobró forma.

Resultaba claro que lejos de solucionar los problemas que afectaban su seguridad nacional, la administración Reagan se enfrentó para su segundo periodo con una región más inestable, en la que el sandinismo se había consolidado y en la cual los grupos guerrilleros en El Salvador cobraban cada vez más fuerza. La idea de tener en la porción continental otra nación con orientación socialista y la eventual caída de una segunda como consecuencia de la ayuda nicaraguense, motivó el lanzamiento de los nuevos mecanismos. Surge pues la Doctrina Reagan y la idea del roll-back o reversión de procesos ya no como elementos manejados de manera encubierta, sino como puntales de la política norteamericana.

En una revista norteamericana, el Director de Comunicaciones de la Casa Blanca, Patrick Buchanan, hizo la primera referencia pública de la nueva doctrina:

*"[...] la doctrina dice que no tenemos que resignarnos ante el hecho de que una vez que un país se ha convertido en miembro del campo socialista o comunista deba permanecer allí para siempre. Allí donde movimientos de liberación genuinos busquen recapturar su país de la tiranía comunista impuesta desde fuera, Estados Unidos se*

reserva el derecho -y puede tener en efecto la obligación- de apoyar a esos pueblos"<sup>94</sup>

A partir de ese momento, se entiende que para acceder a una paz duradera en Centroamérica había que cortar de raíz las causas de la inestabilidad. Ello no quería decir más nada que la seguridad nacional de Estados Unidos no estaría plenamente garantizada en tanto existiera el régimen de Managua. La mediación internacional solo serviría para legitimar la presencia del socialismo en Nicaragua y por ende, para dejar la puerta abierta para que los soviéticos continuasen expandiendo su influencia en América Latina.

La ayuda a los grupos contrarrevolucionarios adquiriría legitimidad al interior de Estados Unidos en tanto los procesos de negociación fracasaran y se lograra evidenciar el carácter amenazante del gobierno de Daniel Ortega.

La nueva estrategia norteamericana de seguridad nacional en Centroamérica se valdría pues, de dos instrumentos fundamentalmente:

- a) La creación de un marco de legitimidad para el apoyo a los contrarrevolucionarios en tanto estos representan para los norteamericanos la opción real de una presencia militar en la zona.
- b) La identificación de que la seguridad nacional de Estados Unidos peligra porque la Unión Soviética ha logrado penetrar el perímetro de defensa norteamericano en el Caribe (Cuba) y en Centroamérica (Nicaragua); por ende la política centroamericana de

<sup>94</sup> Citado en José Miguel Insulza, "De la Contención a la Doctrina Reagan" En *Carta Mensual. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*. Vol. 11, No. 3, Marzo de 1980. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. 1980 p. 28

la administración Reagan debe ser de contención y confrontación en la "tercera frontera" del conflicto Este-Oeste.<sup>95</sup>

Precisamente para la realización de su política, el presidente Reagan se ha apoyado mayoritariamente en el Consejo de Seguridad Nacional y no en otras dependencias al interior de la administración. Ello no resulta extraño si se tiene en consideración que, por sus características, en la aplicación de la Doctrina Reagan la posibilidad de emplear acciones encubiertas y otro tipo de medidas se encuentra presente y que tradicionalmente el sistema político norteamericano ha acuñado la idea de que el Departamento de Estado ha dejado paulatinamente de ser el brazo más efectivo del ejecutivo para la realización de los objetivos de la política exterior.

En los últimos tiempos, se ha generado al interior del sistema político norteamericano una tendencia a desplazar al Departamento de Estados en la formulación de la política exterior norteamericana. Las razones de ello son muchas y dependen en gran medida del mecanismo de toma de decisiones que implemente determinada administración.

Ademas, resulta bastante ilustrativo señalar que bajo la administración Reagan, gran parte de los problemas más urgentes han sido considerados problemas de seguridad nacional. La migración, el narcotráfico, la crisis centroamericana, el armamentismo y la expansión soviética son ejemplos de lo anterior. De tal suerte, el tratamiento de los mismos puede ser diferente e

<sup>95</sup> El concepto es de José Miguel Insulza. "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos" En CIDE/CECADE. Op. Cit. p. 194.

incluso brindar la oportunidad para que la administración emplee otra serie de instrumentos de su política exterior que no podrían ser empleados si un problema en particular no se inserta en los marcos de la seguridad nacional.

Es posible detectar una tendencia más o menos sólida; consistente en la idea de que a mayor involucramiento del presidente como figura central del proceso político corresponde un incremento de las funciones de una dependencia específica encargada de la asesoría al presidente: el Consejo de Seguridad Nacional.

Resulta por demás evidente que en la presente administración, una de las dependencias con mayor importancia ha sido el Consejo de Seguridad Nacional. Pensado originalmente como una dependencia cuyas atribuciones esenciales consistían en asesorar al presidente en cuestiones de seguridad y coordinar los trabajos de las diversas instancias vinculadas con esta problemática, la necesidad de cristalizar los objetivos de la política exterior condujo a un incremento en las atribuciones del Consejo. Dado a que la sociedad norteamericana se basa en supuestos democráticos y que el ejercicio del ejecutivo se encuentra limitado tanto por el Congreso como por la opinión pública en general, ciertos objetivos que se identifican como necesarios pudieran no contar con el apoyo de dichas instancias.

Así por ejemplo, en la crisis centroamericana, a pesar de que el ejecutivo trató constantemente de elevar el carácter de la crisis centroamericana como problema de seguridad nacional y que incluso logró el reconocimiento del Congreso y la opinión pública de ello, aun encuentra dificultades para conseguir el apoyo

irrestricto a su política. Ello se demuestra con las dificultades que enfrenta para lograr la aprobación en el Congreso de la ayuda a la contrarrevolución nicaraguense; puntal de la Doctrina Reagan.

Por ello, si para el presidente Reagan la solución del conflicto centroamericano es solo una: el derrocar al gobierno sandinista, y que tal objetivo de política exterior se enfrenta a limitaciones dentro de la propia administración (Departamento de Estado con su posición moderada) y en el Congreso (de mayoría demócrata y dominado por una corriente pragmática) y que la crisis en Centroamérica es un problema de seguridad nacional, no resulta extraño que se haya optado por una opción que permitiera la realización del tal objetivo sin las limitaciones anteriores.

Así pues, no solo en la crisis centroamericana el Consejo de Seguridad Nacional se constituyó en un órgano fundamental. También en la política hacia el Golfo Pérsico e incluso en propuestas de control de armas, lo cual ilustra la importancia del mismo.

En el caso centroamericano, el Consejo de Seguridad Nacional ha sido el organismo encargado de la conducción de la política exterior y elemento fundamental en la instrumentación de la misma. Gracias a él, fue posible la construcción de una intrincada red de financiamiento subterránea para la contra y la encargada de establecer los primeros acercamientos con los sectores moderados al interior de Irán. Ello demuestra que si había limitaciones en lo interno para ayudar a los luchadores de la libertad (denominación favorita del presidente Reagan para la contra), había que buscar la manera de enfrentar tales limitaciones y realizar finalmente los objetivos planteados.

*"No me digan si es legal o no, tan solo indiqueme cómo hacerlo"*

Esta frase, empleada por el presidente Reagan según un reportaje del *New York Times* de enero de 1987, ilustra de manera clara la utilidad del Consejo de Seguridad Nacional para la política exterior norteamericana y para la realización de sus objetivos.

En conclusión, la crisis centroamericana es un escenario propicio para el estudio del sistema de seguridad nacional de Estados Unidos. Es precisamente en dicho conflicto regional donde podemos ver la utilidad que representa para la administración la constitución de un organismo cuyas funciones no se reducen solo a la asesoría al presidente sino también en un instrumento efectivo de propuestas y más aun, la realización de los objetivos de la política exterior planteados por el mismo.

De tal suerte, el Consejo de Seguridad Nacional en particular, representa para el presidente la posibilidad de realizar sus planes de política exterior sin tener que recurrir a los mecanismos normales que podrían cuestionar e incluso vetar algunos de sus proyectos.

Dada la constitución del sistema político norteamericano, la dualidad inherente al mismo es decir, lo que se dice (basado en un discurso político altamente cargado de alusiones a los principios democráticos sobre los que se rige el conjunto de la sociedad) y lo que se hace (la práctica real de la administración sustentada en el empleo de acciones encubierta y otra serie de mecanismos que evaden los controles y las limitaciones del propio sistema político), puede ser solucionada con base al propio Consejo de Seguridad Nacional.

Tanto en el caso centroamericano como en muchos otros, el sistema de seguridad nacional (con el Consejo a la cabeza) se encargó del diseño, conducción e incluso protección de la figura del presidente en caso de un fracaso de la misma; aun cuando como en el caso Irangate, no fuera posible protegerle por completo.

Hemos visto cómo opera la transformación de los mecanismos, no así de los objetivos básicos, cómo se inserta la crisis en la región en los marcos de la seguridad nacional y cómo para la realización de los objetivos nacionales, el ejecutivo puede emplear instrumentos que contradicen sus principios democráticos y la idea del jefe del ejecutivo como el Gran Comunicador. Corresponde ver ahora cómo inciden otros comportamientos sobre el conjunto de la política de seguridad de Estados Unidos en Centroamérica y las reacciones al interior de la administración Reagan.

#### 4.1.2. EN MEXICO

En una crisis regional no siempre es válido estudiar, con carácter exclusivo, la influencia que ejercen las superpotencias en la evolución de la misma ya que ello conduciría a una parcialización no siempre deseada.

En el caso centroamericano no sería posible excluir las otras opciones que se presentan con miras a la pacificación de la región; sobre todo si pretendemos mantener el carácter comparativo del presente trabajo.

En tiempos recientes Estados Unidos ha mirado con atención cómo varios países europeos e inclusive algunos latinoamericanos, pretenden proyectar en la región sus propias

iniciativas. Si consideramos que el objetivo principal de la política centroamericana de la administración Reagan es la pacificación de la región manteniendo la actual estructura política estaríamos incurriendo en un gravísimo error. Por qué entonces si otras iniciativas regionales u otros actores internacionales participan en la proposición de soluciones éstas se constituyen en un problema para Estados Unidos?

A pesar de que en un momento determinado pudiera pensarse que los objetivos de todos y cada uno de los actores regionales y extrarregionales del conflicto centroamericano es el mismo: la pacificación del área, en la práctica podemos ver como existen serias discrepancias al respecto.

En ese sentido, el estudio de los intereses nacionales de México cifrados en la crisis centroamericana resulta bastante ilustrativo.

Aun cuando no es posible analizar la crisis centroamericana a través de las funciones de un Consejo de Seguridad Nacional que aun no se crea, ello no quiere decir que la inestabilidad regional no afecte la seguridad nacional y que nuestro país haya permanecido inerte ante tales desarrollos.

La importancia de Centroamérica ha crecido en el plano político, económico y geoestratégico en los últimos tiempos y de ello es consciente México.

En el plano político, el istmo centroamericano representa para México un espacio abierto para el ejercicio de los principios que rigen el quehacer político nacional, así como también el mejor escenario para la proyección de los principios de política exterior; sobre todo el de autodeterminación de los pueblos. Ello

evidentemente le genera a nuestro país un prestigio internacional y la posibilidad de estrechar lazos más intensos con los países de la zona.

En el plano económico, Centroamérica es un buen mercado para los productos nacionales y para la constitución de proyectos de interdependencia e integración económica; tan necesarios en un mundo que ha acusado una tendencia notable a la vinculación de las economías subdesarrolladas hacia los países altamente industrializados.

Por último en el plano geopolítico, México no puede negar que la inestabilidad regional es si misma en un problema que puede afectar en el corto, mediano o largo plazo, la seguridad nacional; más aun cuando como consecuencia de dicha inestabilidad y del rejuego de actores internacionales (sobre todo de las superpotencias) se ha incrementado sensiblemente el armamentismo en la región y la estabilidad hemisférica por lo tanto, resulta mucho más frágil.

Todo ello ha llevado a nuestro país a la conformación de una posición e interpretación propias del conflicto en la región que difieren en buena medida de la línea seguida desde Washington.

Uno de los elementos que permiten entender con mayor claridad el por qué la política exterior mexicana apoyó sin limitaciones a los movimientos revolucionarios tiene sus raíces en las propias experiencias históricas del periodo revolucionario en México. No hay que olvidar que, con sus debidas limitaciones, la lucha de las facciones revolucionarias en México tiene su puntos de afinidad con buena parte de los movimientos centroamericanos; de ahí el porque la ayuda a los mismos gozó de una buena

aceptación en la esfera política mexicana. Este elemento; que constituye un pilar metodológico de importancia capital aunado a la falta de vínculos de importancia con las dictaduras centroamericanas planteó para México la posibilidad de realizar un objetivo que formaba parte de su experiencia histórica. Si algo demandaron los movimientos revolucionarios en México a principios de siglo fue de apoyo económico y de reconocimiento internacional. Nuestro país no estaba en condiciones de apoyar económicamente a los grupos revolucionarios en América Central sin contradecir otros principios básicos de su política exterior -como el de no intervención- sin embargo, si podía reconocer la existencia de los mismos y brindar con ello un apoyo moral invaluable.

Para Olga Pellicer, la posición de México frente a la crisis en Centroamérica tiene sus orígenes en tres condicionantes básicos. El primero de ellos es la ausencia de compromisos con las fuerzas tradicionales centroamericanas, seguido por los principios tradicionales de la diplomacia mexicana y por último, de las nociones propias de seguridad nacional.<sup>ps</sup>

Sobre la ausencia de compromisos con las fuerzas tradicionales en Centroamérica, el periodo de las dictaduras en la región no fue un "buen negocio" en el plano político ni mucho menos en lo económico. Era bastante difícil apoyar a regimenes altamente represivos que contradecían los principios políticos que regían al pueblo de México. Ello lo facilitaba el hecho de las nulas aspiraciones geopolíticas de México hasta 1979.

*"No es sorprendente pues, que los dirigentes mexicanos contemplaran con enorme distanciamiento el destino político de Centroamérica. Su acercamiento*

<sup>ps</sup> Olga Pellicer, "Política hacia Centroamérica e Interés Nacional en México" En CIDE/CECADE. Op. Cit. pp. 228-235.

*a los líderes centroamericanos era ocasional y solo se daba en los términos protocolarios que normalmente se usan al organizar encuentros entre mandatarios u otros funcionarios de alto nivel..."*<sup>97</sup>

En el terreno económico, las iniciativas fracasaron. El beneficio que México obtuvo de la creación del Mercado Común Centroamericano fue mínimo (menos del 3% de las exportaciones totales y apenas un 0.4% de las importaciones totales). De tal suerte resulta bastante difícil el afirmar la existencia e incluso la necesidad por parte del gobierno mexicano de una mayor presencia en la región.

En lo que respecta a los principios de la política exterior mexicana, en su trabajo Olga Pellicer enfatiza que una de las peculiaridades de la diplomacia mexicana ha sido la simpatía por los movimientos a favor del cambio social en América Latina.<sup>98</sup> Debido a que la política exterior mexicana encuentra su fundamento en las experiencias históricas, la obsesión que domina al interior de Estados Unidos respecto al carácter amenazante de los grupos revolucionarios en América Central resulta un tanto incomprensible.

Además de la afinidad de intereses que existe entre México y algunos movimientos centroamericanos debido a su raíz común: su carácter revolucionario, la existencia de los principios de política exterior permite por una parte, respetar a dichos grupos en caso de que estos lleguen al poder en sus países -autodeterminación de los pueblos- e incluso proponer un arreglo concertado de los problemas entre estos y sus respectivos

<sup>97</sup> Pellicer, Op. Cit. p. 228

<sup>98</sup> Ibid p. 230

gobiernos -solución pacífica de las controversias-. Esto garantiza que, como en el caso Nicaraguense, el triunfo del movimiento revolucionario no encontrará en México a un agresor sino que por el contrario, un apoyo moral en un primer momento y más adelante una nación que no dudará en reconocer su legitimidad. Ello implica que la seguridad nacional no se encuentra amenazada porque la fuente de la amenaza no es como en el caso de Estados Unidos, de tipo ideológico, sino más bien como consecuencia de la inestabilidad imperante en la región.

Y es precisamente la seguridad nacional el último punto a considerar como condicionante de la posición de México en Centroamérica. Tal como lo señalamos en un apartado anterior, el desarrollo de nociones de seguridad nacional no se ubica sino hasta en año de 1982. A partir de entonces, la expresión sería incluida constantemente en el discurso político nacional; adoleciendo de algunos elementos fundamentales (como el carácter dual de la misma es decir, con una faceta interna y otra externa) pero acusando ya algunas de las tendencias que más tarde determinarían los siguientes desarrollos.

En la política de México hacia Centroamérica es posible detectar dos momentos referidos a la preocupación por la seguridad nacional.

El primero de ellos va de 1979 a 1981. Durante ese periodo no se vislumbraba en el conflicto regional un mayor riesgo para el Estado mexicano toda vez que se pensaba que los problemas no llegarían a extenderse más allá de su ámbito geográfico. Este periodo, en cambio, representó la oportunidad para reafirmar los principios de política exterior mexicana y para manifestar que

nuestro país tenía una interpretación propia de los acontecimientos en la región. Contrario a aquellas visiones para las cuales la crisis en la región era el resultado de la creciente intromisión de las superpotencias en el área, para el gobierno mexicano la explicación de la crisis regional tenía que buscarse en la base misma de las sociedades centroamericanas, en el desgaste de sus estructuras políticas y en el desequilibrio generalizado de sus economías.

En un discurso del Secretario de Relaciones Exteriores de México en la Organización de Estados Americanos (OEA) el año de 1979 es posible detectar las líneas básicas de la interpretación de la crisis para nuestro país:

*"Cuando todas las posibilidades de vida democrática están cerradas por una tiranía cruel, la rebelión armada es la más genuina expresión de la voluntad democrática de una nación (...) Cualquier sugerencia de lo que ocurre en Nicaragua es el resultado de un complot organizado e inspirado desde el exterior no solo sería falsa, sino que constituiría un insulto para un pueblo noble que se ha lanzado con todas sus fuerzas en la lucha por su libertad"*<sup>pp</sup>

Durante ese periodo, los esfuerzos internacionales de México se encaminarían a promover en los foros regionales e incluso en la Asamblea General de las Naciones Unidas que la pacificación en la región solo era posible a través de un proceso de negociación entre las partes involucradas y promoviendo el cambio social. Se descartaba también la posible intervención de las grandes potencias y se pedía la concertación como forma de solución a la inestabilidad en el área.

<sup>pp</sup> Citado por Richard Feinberg, "Central America: no easy answers", en *Foreign Affairs*, verano de 1981, p. 1126 y por José Miguel Insulza, "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos" Op. Cit. p. 212

Es precisamente a partir de esta estrategia internacional que puede entenderse el sentido de la declaración conjunta franco-norteamericana sobre El Salvador, en agosto de 1981. En dicho documento, los gobiernos de México y Francia señalaban al Frente Democrático Revolucionario (FDR) y al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como fuerzas políticas auténticas del pueblo salvadoreño; razón por la cual el gobierno de José Napoleón Duarte tenía que negociar con ellas. Lo anterior; coherente con el principio de solución pacífica de las controversias, fue utilizado para evidenciar un supuesto intervencionismo por parte de México en los asuntos internos de El Salvador que contradecía uno de los principios históricos de la política exterior.

Pocos meses más adelante, en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de noviembre de 1981, México junto con otros siete países presentó una propuesta para la solución del conflicto centroamericano basada, por supuesto, en la negociación con las fuerzas del cambio.

Tal postura significó para México un incremento notable de las tensiones con algunos gobiernos centroamericanos; más aun cuando se le identificaba como una especie de protector de los sandinistas y de los grupos revolucionarios en oposición a las dictaduras y regimenes represivos de la región.

Un segundo periodo, que va de 1982 hasta la fecha, se relaciona estrechamente con un cambio en la percepción de los políticos mexicanos sobre el conflicto en América Central. Es precisamente en este periodo en el que empieza a identificarse ya la amenaza que para la paz y estabilidad nacionales implicaba el

desequilibrio en la región. Los elementos que condicionan dicho cambio en la posición de México son varios sin embargo, los más notables son tres:

a) El aumento de los gastos militares de algunos países del área y el incremento de la ayuda norteamericana a determinados gobiernos del istmo centroamericano. El Cuadro No. 1 muestra el notable incremento que experimentó la ayuda económica y de seguridad de Estados Unidos a Centroamérica a partir de 1980. Como puede advertirse, el total de ayuda en materia de seguridad se incrementó de 177 388 millones de dólares en 1981 a 324 152 millones para 1982; un aumento de poco más del 90%. Dicha tendencia se continuó durante los años siguientes. Tal incremento superaba con mucho el total de ayuda económica a la región en su conjunto; siendo para el total de la región de 156 690 millones en 1981 y de 174 835 para el año siguiente.

**AYUDA ECONOMICA Y DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS  
A CENTROAMERICA (1980-1984)**  
(miles de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
MAP	21	25 008	76 500	63 500	97 000	262 024
IMET	977	1 440	3 736	3 200	3 200	12 228
FMS	9 230	18 400	40 500	61 800	35 000	164 930
FMSA	7 851	18 764	28 866	82 000	190 000	327 481
AECA	50 733	2 506	2 750	1 950	4 875	42 814
ESF	10 225	111 275	171 800	306 350	270 000	869 650
TOT. SEQ.	59 087	177 398	324 152	518 475	600 075	1679 127
EAF	169 037	156 690	174 834	205 265	196 346	901 172
TOT. ECO.	169 037	156 690	174 834	205 265	196 346	901 172
<b>TOTAL</b>	<b>228 074</b>	<b>334 078</b>	<b>498 986</b>	<b>722 740</b>	<b>796 421</b>	<b>2580 299</b>

\* Ayuda proyectada

MAP	Programa de Asistencia Militar
IMET	Programa Internacional de Ed. y Entrenamiento Militar
FMS	Programa de Financiamiento de Ventas Militares al Ext.
FMSA	Programa de Acuerdos de Contrucc. y Ventas al Exterior.
AECA	Perm. de Exportaciones Comerciales bajo la ley de exportaciones de armas.
ESF	Fondo de Apoyo Económico.
PAP	Programa de Asistencia Económica.

FUENTE: U.S. Department of State Congressional Presentation, Security Assistance Programs: Fiscal Years 1981, 1982, 1983, 1984 Washington, D.C. Citado por Lilia Bermúdez. "Centroamérica: la Militarización en Cifras" En *Revista Mexicana de Sociología*, Op. Cit. p. 31.

Ello por supuesto, generó una mayor preocupación al interior de los círculos políticos en México ya que si bien es cierto la tendencia ideológica de los grupos revolucionarios en América Central no afectaba mayormente los intereses de seguridad nacional, el hecho de una mayor injerencia de Estados Unidos en la región a través de la ayuda militar y del fenómeno armamentista en la región si constituía una seria amenaza para México.

b) El deterioro en las relaciones de México con los países de América Central. A excepción de Nicaragua, la política centroamericana de la administración López Portillo: de reconocimiento y apoyo a los grupos revolucionarios y de promoción

del cambio social, generó un deterioro con los gobiernos centroamericanos.

En el caso de El Salvador, el comunicado conjunto con Francia y las constantes peticiones al gobierno de Duarte para sentarse a negociar con la guerrilla, fueron algunos de los elementos que determinaron un distanciamiento no solo con El Salvador, sino con los otros gobiernos de la región debido a que ellos también tenían grupos de oposición a los cuales México podía reconocer públicamente.

c) La extensión de la inestabilidad en Centroamérica hacia la frontera sur de México. Probablemente este sea el elemento que determina en mayor medida el cambio en las percepciones del conflicto por parte de México y el detonante para el desarrollo de una política de seguridad nacional.

En sus inicios, la crisis centroamericana no representaba un problema para la seguridad nacional de México ya que se dudaba que los efectos de la inestabilidad en la región pudieran alcanzar a nuestro país. A partir de 1982, el aumento de las hostilidades, la mayor intromisión de potencias extranjeras en el conflicto y el incremento del armamentismo en la región, llegaron a cuestionar si efectivamente el conflicto no rebasaría los marcos regionales.

A raíz de las incursiones del ejército guatemalteco a los campamentos de refugiados ubicados en territorio nacional (1982) resultaba por demás evidente que los efectos de la inestabilidad ya se manifestaban en la frontera sur. El éxodo masivo de refugiados a poblaciones del sur de Chiapas y Campeche así como el constante cruce de militares guatemaltecos aduciendo la búsqueda de guerrilleros, demandó una mayor vigilancia del ejército

mexicano de los límites territoriales con Guatemala.

Ya no solo preocupaba el problema que podía ocasionarle al país el alojamiento de refugiados centroamericanos. Esta vez, se trataba de francas violaciones a la integridad territorial de México. La cuestión de los refugiados planteó pues un problema doble ya que por una parte, había que brindar las facilidades necesarias a los grandes conglomerados humanos para su asentamiento en zonas donde se pudiera garantizar su seguridad y por otra, evitar la violación de la integridad territorial; abriendo con ello la posibilidad de un enfrentamiento con los militares guatemaltecos en suelo nacional.

Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), no se podía precisar con exactitud el número de refugiados en territorio mexicano sin embargo, se estimaban alrededor de 30 mil; cifra que ascendió a 39 282 de origen guatemalteco y 5 mil salvadoreños en mayo de 1985.<sup>100</sup> El número de por sí ya era alarmante pero preocupaba más las implicaciones políticas de ello.

La cuestión de los refugiados incrementó las ya de por sí inestables relaciones con el gobierno del General Ríos Montt. Las declaraciones del presidente López Portillo contribuyeron en buena parte para el deterioro:

*"...nosotros lamentamos profundamente lo que pasa en Guatemala. No simpatizamos ni antipatizamos; simplemente no hacemos juicios sobre lo que ocurre en Guatemala, que es un país hermano, nuestro vecino del sur con el que quisieramos tener magníficas relaciones"*<sup>101</sup>

<sup>100</sup> ACNUR, *Revista Refugiados*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados. No. 8, agosto de 1985. p. 24

<sup>101</sup> *Excelsior*, 21 de noviembre de 1982.

Aunque la frase anterior no quería constituirse en un juicio de valor, de ella se puede deducir que México no estaba contento con lo que sucedía en Guatemala, más aún cuando los efectos de la inestabilidad en los países vecinos afectaban directamente a nuestro país.

Al interior del propio gobierno mexicano, algunas veces se levantaron para señalar que los refugiados eran una fuente de inestabilidad y de predicamentos para la paz social. Diana Torres, entonces directora de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, declaró a los medios de comunicación que el gobierno de México debía detener el éxodo de refugiados a la frontera sur ya que -a decir de la funcionaria- "es obvio que la cohesión social, el orden y la paz pública habrán de verse afectadas"<sup>102</sup>

Otros incidentes insertaban a México más directamente con la problemática centroamericana. El 7 de septiembre del mismo año, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, envió una nota de protesta en la que se pedía castigar a los culpables del asesinato del Vicecónsul de México en Malacatán y por los ataques contra funcionarios de la Comisión de Límites y Aguas el mes de agosto así como también por las constantes violaciones del ejército guatemalteco a la soberanía e integridad territoriales.<sup>103</sup>

d) El empleo de mecanismos de concertación multilaterales para solucionar la crisis en la región. Originalmente, el modelo seguido por la diplomacia mexicana fue el de encarar y proponer

<sup>102</sup> Unomásuno, 19 de agosto de 1982.

<sup>103</sup> El Día, 30 de septiembre de 1982.

soluciones a los conflictos en la zona. Es por ello que la voz de México se alzaba en los foros internacionales para proponer esquemas de solución. Esto desde luego, suponía que nuestro país tendría un ejercicio internacional muy amplio en el que la comunidad mundial identificaría en México a un país comprometido con la paz en Centroamérica. Sin embargo, ante la poca efectividad de dicha gestión y el creciente deterioro en las relaciones con Estados Unidos los mecanismos implementados por nuestro país fueron distintos.

Esta vez, México no tendría que cargar con todo el peso de la promoción de salidas negociadas a la crisis; que además de inefectivas por carecer de la fuerza necesaria para su realización, habían generado problemas con los países de la región. En un intento por ampliar la idea de pacificar la región, México junto con Panamá, Colombia y Venezuela, forman el Grupo Contadora. Con ello, la propuesta latinoamericana de paz adquiere una mayor coherencia y fuerza en el contexto internacional; erigiéndose como un contrapeso a los planteamientos militaristas de solución al conflicto esgrimidos en Estados Unidos.

De tal suerte, la nueva posición de México frente a la crisis regional; caracterizada por el mantenimiento de los principios básicos de la política exterior (autodeterminación de los pueblos y no intervención), promoción de una solución negociada del conflicto a través del diálogo entre las partes involucradas y por la negativa a entender la inestabilidad en la región como producto de la expansión del comunismo en América Latina, permite desprender algunos de los intereses de seguridad que nuestro país ha formulado en base a los desarrollos en la

región.

Cabe señalar como el elemento más notable, la tendencia a revalorizar el papel de México como una potencia emergente en el contexto regional. El activismo político de México es un elemento que permite ver cómo para los formuladores de la política nacional el desempeño de un papel específico en los asuntos mundiales es un interés básico; más aún cuando la región en juego es su entorno inmediato. Uno de los intereses nacionales pues, es el proyectar a mayor escala la política exterior como parte de una estrategia para revalorizar la importancia de México en el plano regional.

Asimismo, conviene señalar que otro de los intereses nacionales que han surgido a la luz de los acontecimientos en el istmo centroamericano es el relativo a la redefinición de las fronteras geopolíticas de México. Hasta antes de 1979 en los círculos políticos nacionales no había una mayor preocupación por los desequilibrios y la inestabilidad en Centroamérica. Si bien no es posible afirmar que el gobierno mexicano mantuvo una desatención total respecto a Centroamérica antes de ese año, tampoco puede afirmarse la existencia de una política concreta que estuviese en condiciones de proyectarse e impactar a la región en su conjunto de forma particular. Hasta antes de ese año, la geopolítica identificaba para México dos fronteras de importancia distinta en función a los grados de desarrollo. La primera de ellas hacia el norte, en la frontera con Estados Unidos. La segunda en el sur, en los límites territoriales con Belice y Guatemala. En función a los desarrollos recientes, la geopolítica reconoce aun la existencia de dichas fronteras pero la lectura de las mismas es diferente.

Anteriormente, la frontera con Estados Unidos era la más importante debido a las experiencias históricas, las pretensiones territoriales del vecino del norte y los vínculos de dependencia generados como producto de la inserción de México en la economía mundial; con la creciente centralización de la mayor parte de su comercio con Estados Unidos. Si bien es cierto que en la actualidad dichas consideraciones se mantienen vigentes, también debemos añadir los nuevos factores que vienen a sumarse a la nueva atención de la relación con Estados Unidos.

En la actualidad se reconoce de que tanto la política interna; cuestionada cada vez más por el debilitamiento del sistema político mexicano, y la política exterior; que en las actuales circunstancias ha sido vista como contraria a los intereses nacionales de Estados Unidos por apoyar a grupos "prosoviéticos", inciden directamente en el clima de la relación bilateral con el vecino del norte. De ahí el porque para México un interés nacional básico a perseguir es el aminorar las tensiones con Estados Unidos; ya sea por cuestiones de carácter estrictamente interno o por la proyección de la política exterior de México. En ese sentido, conviene señalar que existe el reconocimiento por parte del gobierno mexicano que América Latina en su conjunto constituye el área natural para la expansión de la hegemonía norteamericana sin embargo es necesario -desde la perspectiva mexicana-, que se respete un cierto grado de autonomía en su política exterior y se le desvincule de cualquier proyecto intervencionista articulado por Estados Unidos. Ello ha generado un clima de tensión en la relación bilateral; del cual daremos cuenta más adelante.

Respecto a la frontera sur, señalamos la inexistencia de mayores vínculos con los gobiernos centroamericanos durante el periodo de las dictaduras y regimenes represivos, pero en el actual contexto la estructura política de la región ha cambiado así como también los recientes desarrollos han determinado un nuevo interés en Centroamérica sobre la base de la seguridad nacional.

Esta vez existe una clara conciencia en los círculos políticos nacionales de que la inestabilidad en Centroamérica constituye una amenaza para la seguridad nacional de México. De hecho, la estrategia de México en los foros regionales, internacionales e inclusive en las iniciativas autónomas se entiende a partir del interés de nuestro país en coadyuvar a la pacificación del istmo centroamericano por la vía de la negociación. Las experiencias con Guatemala; a raíz del problema de los refugiados y las incursiones del ejército guatemalteco en territorio nacional y con El Salvador; por el comunicado conjunto con Francia, fueron la mejor muestra de que era necesaria la pacificación de Centroamérica para lograr el clima propicio que demanda nuestra seguridad nacional. La negociación fue y seguirá siendo la fórmula implementada por el gobierno mexicano sin embargo, no se descarta la posibilidad de que la crisis regional acuse efectos más graves y sus repercusiones incidan de manera específica en México. Es precisamente este elemento el que alimenta la modernización del ejército mexicano y su vinculación más concreta, al lado del gobierno, en la formulación de la política de seguridad nacional.

Tres son las pautas que ha seguido el comportamiento militar mexicano en los últimos años como respuesta a los desarrollos de carácter interno y externo:

- a) "Una nueva conciencia de que el Ejército desea consolidar su función vigilante de la paz pública y las instalaciones vitales, pero ser incluido también en proyectos de desarrollo nacional de mayor envergadura;
- b) La introducción de la noción de *seguridad nacional* y el decidido interés en modernizar casi absolutamente el equipo bélico;
- c) Del lado del poder civil, la aceptación de una mayor presencia pública del Ejército y la ejercida intención de fortalecer a las fuerzas armadas"<sup>104</sup>

Con ello se advierte que, a pesar de que la negociación es el puntal de la política de seguridad nacional de México, no se descarta la posibilidad de un desbordamiento del conflicto que demande la acción de los militares para la salvaguarda de los intereses nacionales.

Otro interés nacional, íntimamente ligado con la seguridad nacional, es la conveniencia de que en la región centroamericana se instituyan regímenes de carácter progresista y no dictaduras militares o regímenes represivos; con los cuales México ha mostrado una gran incapacidad para relacionarse debido a los fundamentos que inspiran al sistema político mexicano.

*"Parece difícil llegar a una relación fructífera con gobiernos represivos centroamericanos apoyados por las fuerzas militares de Estados Unidos; entenderse con tal tipo de regímenes supondría modificaciones en el cuadro político mexicano.*

<sup>104</sup> Otto Granados Roldán, "Regreso a las Armas" En *El Desafío Mexicano*, México, Editorial Océano, 1985. p. 127

*posiblemente con una mayor participación de los grupos militares en el ejercicio del poder, alternativa que no puede ser atractiva para los grupos que dominan la escena política mexicana*"<sup>105</sup>

Esto nos lleva a considerar que si México ha optado por la promoción de sistemas más progresistas, "cualquier amenaza a la soberanía, autodeterminación o sobrevivencia de los Estados de la región, se convierte en un elemento real o potencial de desestabilización en el área que, además de afectar de manera directa a un Estado soberano, por pequeño que éste sea, necesariamente afecta el balance regional."<sup>106</sup> De tal suerte, la interpretación de México respecto al conflicto centroamericano estriba en que una mayor intervención de Estados Unidos en la región conduce a expandir la desestabilización ya que su fórmula para solucionar los conflictos no es como en el caso de México la negociación, sino el derrocamiento del gobierno sandinista.

#### 4.2. LAS DIVERGENCIAS EN TORNO A LA POLITICA REGIONAL.

Hasta el momento, hemos visto como ante un problema regional, las interpretaciones que sobre el mismo prevalecen al interior de México y de Estados Unidos no son las mismas. A simple vista pareciera que el objetivo inmediato: la pacificación de la región, es el ideal al cual aspiran tanto los políticos mexicanos como los norteamericanos debido a que la inestabilidad acusa graves efectos sobre la seguridad nacional de dichas naciones. Sin embargo, debemos hacer hincapié en que los

<sup>105</sup> Olga Fellicer "Política hacia Centroamérica e Interés Nacional en México" Op. Cit. p. 241-242

<sup>106</sup> Luis Herrera Laso, "Las fronteras geopolíticas de México" En Carta de Política Exterior Mexicana, Año V, Num. 1. Enero-Marzo de 1965. p. 8

mecanismos instrumentados para ese fin se inspiran en supuestos muy diferentes.

La intención del presente trabajo; aparte de clarificar la definición y funcionamiento de los sistemas de seguridad nacional en México y Estados Unidos, es la de demostrar como las estructuras creadas para ese fin reaccionan de manera particular ante impulsos del exterior. En ese sentido, es necesario analizar la manera en que las diversas percepciones sobre el carácter de la amenaza a las estructuras nacionales inciden sobre el diseño de la política de seguridad en México y en Estados Unidos.

Los problemas que ha generado el conflicto centroamericano por sobre el conjunto de las relaciones entre México y Estados Unidos tienen una explicación bastante coherente en términos de la seguridad nacional.

Si consideramos que tanto en México como en Estados Unidos, el problema en Centroamérica adquiere un tratamiento diferenciado del conjunto de la política exterior debido a que se entiende como una cuestión que afecta directamente la seguridad de ambas naciones, nos enfrentamos pues ante una situación en la cual cada una de las partes buscará la manera de solucionar el conflicto en los términos que mejor redituen a sus intereses de seguridad.

A pesar de que el resultado final se plantea como uno solo, las circunstancias que rodean ese desenlace son muy diferentes. Luego de ya casi 10 años del inicio de la crisis generalizada en la región, se ha logrado una definición de los intereses nacionales en México y en Estados Unidos; así como también fórmulas para solucionar la crisis en Centroamérica.

De tal suerte, plantearemos en líneas generales cuáles son esos puntos de divergencia entre México y Estados Unidos respecto a la crisis en la región y cuáles han sido los puntales de la política de seguridad nacional en ambos casos.

Centroamérica, como crisis regional, ha generado lecturas distintas desde sus orígenes. Dentro de las más notables tenemos las siguientes.

1. *Mientras que para Estados Unidos la inestabilidad en el istmo es producto de la incursión de soviéticos y cubanos con miras a extender su zona de influencia hegemónica, para México los orígenes de la crisis deben buscarse en las deplorables condiciones políticas y socio-económicas que generaron los gobiernos de la región durante décadas.*

Para Estados Unidos la incursión de fuerzas extracontinentales afecta directamente la seguridad nacional norteamericana ya que constituye una violación abierta a la Doctrina Monroe. En ese sentido, Estados Unidos identifica en la crisis centroamericana la prueba más evidente de las intenciones expansivas del poderío soviético; cuyo propósito -a los ojos de los norteamericanos- es la desestabilización de la región en su conjunto. Si bien se reconoce la importancia de los factores internos; luego de la publicación del Informe Kissinger, no puede descartarse que en el fondo, dicha desestabilización a sido reforzada por la presencia de grupos hostiles al interés norteamericano apoyados por la Unión Soviética y Cuba.

Para México la crisis que azota a la región es el producto de las condiciones generales de los sistemas políticos centroamericanos. Desde la perspectiva mexicana, un sistema que maneja, como puntal de su política nacional, el empleo de la represión y la escasa o nula movilidad social, no puede sostenerse por mucho tiempo. Dichas condiciones generan un clima de

inestabilidad que afecta al conjunto del aparato político.

De tal suerte, no es posible encontrar explicaciones extrarregionales a un conflicto cuyas raíces se generaron al interior de las sociedades centroamericanas mismas como producto del desgaste de sus estructuras políticas.

*2. Mientras que para Estados Unidos la crisis en la región se inserta dentro de los marcos de la confrontación Este-Oeste, para México denota el agotamiento de las estructuras políticas centroamericanas.*

Debido a que la percepción de la crisis centroamericana para los Estados Unidos señala al comunismo internacional como la causal principal de la misma, Centroamérica se ha convertido, como lo apuntamos en su oportunidad, en la "tercera frontera" en el conflicto Este-Oeste. De tal suerte, si los soviéticos y cubanos aprovecharon la debilidad de la política exterior norteamericana durante la década de los setenta para vulnerar la zona de influencia hegemónica tradicional de Estados Unidos, la repuesta a ello no puede ser otra que la confrontación y contención de la amenaza soviética. Ello, por supuesto, demanda una opción militar.

En el caso de México, al no existir un entendimiento de la crisis regional como producto de la incursión de potencias extranjeras, plantea que se debe atender de manera sustancial a aquellos factores que condujeron al inicio de la inestabilidad. Dichos factores se ubican en las características mismas del sistema político de cada uno de los países centroamericanos y en la forma en que estos impactaron a la sociedad en su conjunto.

*3. Mientras que para los norteamericanos la solución a la inestabilidad en la región solo se logrará en tanto se termine con los gobiernos contrarios a su interés nacional (Nicaragua) o con los grupos y facciones de orientación pro-soviética (FMLN y FDR en*

*El Salvador), para México la solución es posible en base a la concertación y el diálogo entre las partes.*

Siendo en el caso de Estados Unidos la incursión del socialismo en el istmo centroamericano la explicación última del conflicto, las salidas que se plantean no pueden ser otras que aquellas que busquen el derrocamiento de las fuerzas antagónicas al interés nacional norteamericano de la región. Ello por supuesto no puede ser en base a la negociación; que evidentemente tendría por efecto legitimar la existencia de las mismas y, en el mejor de los casos, moderar sus posiciones. Desde la perspectiva norteamericana, la seguridad nacional no se alcanzará en tanto existan esas fuerzas en la región contrarias al interés nacional norteamericano. De hecho, uno de los objetivos que se plantean en la política exterior norteamericana es el derrocamiento del sandinismo y la erradicación de los movimientos insurgentes de carácter socialista o contrarios a la política de Washington.

Para México, el hecho de que existan gobiernos de carácter progresista, definidos o no en los términos del socialismo, resulta mucho más conveniente que un ambiente de inestabilidad generalizado cuyos efectos pudieran dejarse sentir incluso en territorio nacional. Por ello, no se trata de antagonizar ni con el gobierno nicaraguense ni con los grupos guerrilleros centroamericanos sino que por el contrario, la seguridad nacional de México se consolida en tanto se puedan generar las condiciones que permitan llevar a su fin la inestabilidad en la región. Y para ello, la fórmula de la confrontación es la más errónea porque genera un mayor desequilibrio.

De tal suerte, nuestro país se plantea como necesaria la negociación y la concertación entre las partes a fin de llevar a su término la crisis en la región. El desconocer a los grupos que entablan una legítima oposición a sus gobiernos implicaría tener una visión parcializada de la realidad. Por ello, uno de los mecanismos implementado por la política exterior mexicana ha consistido en el reconocimiento de ciertos grupos de oposición que sean representativos de la población o de una buena parte de ella. Tal fue el caso del reconocimiento de la guerrilla salvadoreña en 1982.

Sin embargo, nuestro país no ha apoyado las gestiones de grupos que aparecen más coludidos a otros intereses que no sean los del pueblo. Tal es el caso de la contra nicaraguense. Si bien es cierto el gobierno mexicano nunca ha negado la existencia de la contra, tampoco la ha apoyado de forma amplia como lo hiciera en el pasado con el Frente Sandinista de Liberación Nacional. No obstante a lo evidente de los vínculos de la contra con Estados Unidos, la posición de México siempre ha sido la negociación entre las partes y por ello ha promovido el diálogo; como sucediera en los proyectos de la reunión de Manzanillo en 1985 entre la contra y el gobierno sandinista.

*4. Mientras que el gobierno norteamericano privilegia las opciones de tipo militar para la región (Doctrina Reagan), México opta por los mecanismos de concertación internacional (Grupo Contadora y Esquipulas).*

Intimamente ligado al punto anterior, la necesidad de una solución de tipo militar para la crisis en Centroamérica ha demandado para los norteamericanos la constitución de una política agresiva que en base al apoyo a los grupos contarrevolucionarios

busca cristalizar sus objetivos e intereses de seguridad. La Doctrina Reagan es la expresión de la respuesta norteamericana a la crisis regional y no podría ser de otra forma; más aun cuando lo que se busca es recuperar la hegemonía plena sobre América Latina.

México en cambio, ha variado su estrategia; desde el involucramiento directo en la promoción de una solución negociada del conflicto hasta la participación en iniciativas regionales (como el Grupo Contadora). A través de dichos mecanismos, el gobierno mexicano busca alcanzar un fin común con los demás países centroamericanos e incluso con Estados Unidos pero bajo condiciones muy distintas.

En estricto apego a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la vocación de la diplomacia mexicana frente a la crisis regional ha sido siempre una: la pacificación del área. De tal suerte, no se cuestiona la ideología de un gobierno si es que esta es producto del pueblo. Se critica la represión y la violación a los derechos y garantías elementales del ser humano y las soluciones que plantean derrocar a un régimen llevado al poder por el pueblo.

*5. Mientras que para Estados Unidos la política de seguridad nacional debe instrumentar una serie de medidas tendientes a generar un clima de legitimidad para la ayuda a los grupos contrarrevolucionarios, para México consiste en el apego a los compromisos regionales para la paz; sea a través del Grupo Contadora o en base a los acuerdos de Esquipulas.*

Siendo la solución a la crisis regional de carácter militar y la oposición para conseguir fondos para la estrategia norteamericana de apoyo a los grupos contrarrevolucionarios muy intensa, la administración Reagan ha generado una táctica dual

consistente en crear un ambiente propicio al interior de Estados Unidos para que ni el Congreso ni la opinión pública duden en apoyar su política de ayuda a los luchadores de la libertad y por otra, tratar de acceder fondos para esos grupos a través de acciones encubiertas.

Para México, la única forma de pacificar la región es a través del respeto a los compromisos adquiridos en base a la negociación. Por ello, si ha de generarse un ambiente público sobre Centroamérica no debe ser uno que legitime la salida militar sino que por el contrario, que faculte el respeto a las iniciativas de paz.

Por ello, los esfuerzos de México luego del agotamiento del proceso de Contadora, han consistido en instar a las partes en conflicto (conjunto de los países centroamericanos) a respetar en espíritu y letra el contenido de los acuerdos de Esquipulas.

Como se advierte, las divergencias en torno a la política regional son de muy diversa naturaleza y presentan un gran problema en términos de la relación bilateral.

Dado a que la crisis centroamericana ha sido presentada al interior del gobierno mexicano y norteamericano como un problema para su seguridad nacional los sistemas, mecanismos y políticas de seguridad nacional reaccionan de manera diferente.

Los planteamientos depolítica exterior norteamericana; que abiertamente plantean la "eliminación" del gobierno sandinista en Nicaragua como requisito para garantizar la seguridad de la nación y los de México; que junto con un importante bloque de países latinoamericanos señalan la fórmula de la concertación política como base de la estrategia para la pacificación de la

región, han impactado los términos de la relación bilateral.

#### 4.3. EL DETERIORO EN LA RELACION BILATERAL

En la actualidad se cuentan numerosos estudios en los que de alguna forma se analiza la participación de Estados Unidos y México en la región centroamericana sin embargo, muy pocos tratan la manera en que la proyección política de cada uno de ellos se ha constituido en un factor que ha contribuido en el deterioro de la relación bilateral.

Bien es cierto que no podríamos atribuirle al carácter diverso de las políticas centroamericanas de México y Estados Unidos la única causa de las tensiones generadas entre ambos países. Los factores que han contribuido al deterioro de la relación bilateral son muchos y muy variados. Sin embargo, no puede negarse que la política exterior de México; concretamente su proyección en el istmo centroamericano, ha sido el catalizador de dicho proceso.

Hasta antes de la década de los setenta, México gozaba de lo que muchos analistas han llamado la "relación especial" con Estados Unidos. Dicha relación no era más que el reflejo de la estabilidad política y el crecimiento sostenido de la economía mexicana que, a diferencia de otros países, no acusaba el mismo efecto que en otras latitudes. En efecto, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, México sustentó las bases de su crecimiento económico en su mayor incorporación a la economía capitalista; asumiendo con ello una responsabilidad específica en el abastecimiento de materias primas básicas para el vecino del norte y beneficiándose, desde luego, de las inversiones y del

comercio norteamericano.

En el plano político, la relación especial se apoyaba en un sistema político mexicano que, a los ojos de los norteamericanos, podía garantizar de manera plena los intereses económicos y manejar buenos niveles de estabilidad y legitimidad. En lo que respecta a la política exterior, un rasgo distintivo de la misma fue su relativa autonomía basada en el respeto de los intereses esenciales norteamericanos.<sup>107</sup> Durante esos años, la política exterior de México atravesaba por un periodo en el cual su proyección no era muy amplia y sobre todo, no resultaba disfuncional en terminos de los intereses norteamericanos.

Sin embargo, la década de los setenta marcó el inicio de una nueva percepción sobre la política mexicana en su conjunto; desde la incapacidad del gobierno de Luis Echeverría para enfrentar los problemas del endeudamiento o los de carácter político luego de los incidentes de 1968, hasta la nueva proyección internacional de México en los foros regionales e internacionales.

Dichos acontecimientos sirvieron para configurar un cuadro de inestabilidad política y económica que se reforzaría durante el periodo de José López Portillo. Con situaciones tales como las gestiones internacionales de México en apoyo al Frente Sandinista de Liberación Nacional, la cada vez más alarmante corrupción del sistema político, la incapacidad para enfrentar con éxito los problemas del endeudamiento, la crisis de los precios del petróleo y la decisión de nacionalizar la banca, eran pruebas

<sup>107</sup> Véase Fricilla Sosa, "México y la seguridad de Estados Unidos" (Mémo). México, Instituto de Estudios de Estados Unidos, 1985.

feicientes de que la realidad política había cambiado.

No profundizaremos en el estudio de estos fenómenos. Solo nos referimos a ellos como los elementos que contribuyeron de manera importante en el cambio de las percepciones en Estados Unidos respecto a la realidad mexicana.<sup>108</sup> De tal suerte, centraremos nuestra atención en la incidencia de la política exterior de México hacia Centroamérica en el conjunto de las relaciones con Estados Unidos sobre la base de sus efectos en la política de seguridad.

Partiendo de la base de que tanto México como Estados Unidos tienen políticas centroamericanas propias y por ende, una solución particular de la crisis regional, las tensiones no solo son producto lógico de las divergencias sino también de las percepciones que se tienen sobre una nación en particular. En el caso de México, las tensiones encuentran gran parte de su explicación en el diseño estratégico norteamericano y en su concepto propio de seguridad nacional. Si bien es cierto que al interior de Estados Unidos se reconoce que el resurgimiento de la política exterior activa se explica en buena medida, por su deseo de constituirse en líder regional, no hay duda que dicho comportamiento internacional ha roto un lineamiento básico que permitió en el pasado la autonomía internacional de México: la no afectación de los intereses esenciales norteamericanos.

Con su actual política hacia Centroamérica, México no

<sup>108</sup> Para un estudio detallado del cambio en las percepciones en Estados Unidos respecto a México véase Fricila Sosa, "El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México" En *Cuadernos Semestrales No. 20*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Segundo Semestre de 1986.

solo ha impedido la proyección plena de los intereses norteamericanos sino que inclusive los ha presentado como un obstáculo para la paz.

El hecho de que para la solución negociada al conflicto, la posición de México sea la de pedir el cese de la ayuda militar a los grupos contrarrevolucionarios y la reducción del armamentismo en la región, es entendido como una limitación a los proyectos norteamericanos basados precisamente en la constitución de ejércitos fuertes en países "amigos" como Honduras y El Salvador y en la ayuda a la contrarrevolución nicaraguense. Sobre esa base, México contradice con su política exterior los intereses de seguridad norteamericanos.

Asimismo, existe en Estados Unidos una clara visión de que las gestiones de México, junto con otros países latinoamericanos, han provocado una especie de divisionismo al interior de la opinión pública respecto al verdadero carácter de la amenaza sandinista para los intereses de seguridad hemisféricos. Desde la perspectiva mexicana, el sandinismo en Nicaragua no constituye una amenaza para la seguridad; en cambio, la inestabilidad que genera la política norteamericana de ayuda a los contras si lo es; sobre todo ante la eventualidad de una expansión de la inestabilidad misma, el creciente armamentismo en la región y la posible migración de centroamericanos a territorio nacional.

En ese sentido, Sergio Aguayo plantea una pregunta que nos parece pertinente retomar: hasta qué punto la política de México hacia Centroamérica se puede considerar una amenaza para la seguridad norteamericana? Para el autor la respuesta es que en

efecto, la política de México en América Central se ha constituido en una seria amenaza para los intereses de seguridad norteamericanos y ofrece una hipótesis central:

*"Washington no está conforme con la política mexicana en América Central pero está dividido sobre la importancia de esa política y de su propia política frente a ella..."<sup>109</sup>*

Tal afirmación, aun cuando da por cierto el malestar respecto a la conducta internacional de México en la región levanta otros elementos interesantes que han contribuido de manera decisiva en el deterioro de la relación bilateral y de los cuales no se hace referencia.

Uno de ellos se refiere a la división que se ha generado al interior del propio gobierno respecto a los efectos de la política mexicana por sobre el conjunto de los planteamientos de seguridad nacional. Para los sectores pragmáticos de la administración, las gestiones de México no constituyen una amenaza ya que se inspiran en principios jurídicos de corte internacional. Así como se protesta por la ayuda prestada por los norteamericanos a los grupos de oposición, para México es igualmente reprobable una mayor intromisión soviético-cubana en la zona. Estos sectores, que en fecha reciente han crecido en importancia, se concentran en la bancada demócrata en el Congreso norteamericano. Para los sectores conservadores en cambio, la política centroamericana de México si constituye una seria amenaza para la seguridad nacional ya que ha hecho posible la consolidación de regímenes hostiles a los intereses norteamericanos:

<sup>109</sup> Sergio Aguayo, "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" En Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*. México, El Colegio de México, 1967. p. 50

"México subestima la amenaza de la 'coalición totalitaria' y está 'jugando con fuego' al seguir una política exterior progresista en tiempos de crisis".<sup>110</sup>

Para este último sector (que finalmente constituye el sustento ideológico del presidente Reagan), la gestión internacional de México está en franca oposición con los intereses norteamericanos; razón por la cual si la crisis en Centroamérica es un problema de seguridad nacional y México sostiene una política contraria que no se inserta dentro de los marcos fijados por Washington, la política exterior de México es también un peligro para la seguridad norteamericana.

El otro elemento a retomar, íntimamente ligado a lo anterior, se refiere a la posición que el gobierno norteamericano debe asumir con respecto a la política exterior mexicana.

Si existe un divisionismo en lo referente al carácter amenazante de la política exterior para los intereses de seguridad norteamericanos, es de esperarse una dispersión en cuanto a las medidas a adoptar para enfrentar dicha amenaza. Dos visiones predominaban al interior del gobierno norteamericano. La primera de ellas manifestaba una enorme preocupación por la seguridad nacional de México debido a las condiciones políticas en la frontera con Centroamérica. En un trabajo de la Fundación Heritage; uno de los *think-tanks* más importantes en la presente administración, se menciona que la "creciente turbulencia en Centroamérica es motivo de preocupación porque ya está afectando

<sup>110</sup> *Ibid.* p. 57

la estabilidad de los estados del sur de México"<sup>iii</sup> De tal suerte, lo que se pedía no era un ataque a México por su política exterior; que prácticamente era el único mecanismo con el que se contaba para la defensa del propio estado mexicano sino que por el contrario, trabajar conjuntamente a fin de lograr una identificación de intereses y por ende, una articulación de México en los proyectos de seguridad norteamericanos.

La otra corriente de pensamiento se caracterizaba por su análisis más global de la relación bilateral. Para ellos, en los últimos tiempos México había entrado en un proceso de descomposición política y económica que hacía pensar en la posibilidad de una mayor vulnerabilidad ante la inestabilidad en el exterior. Y no solo eso, de tal situación comenzaban a desprenderse ya efectos directos sobre Estados Unidos. De tal suerte entraron en escena los problemas generados por el narcotráfico, la migración, la crisis de la deuda y el debilitamiento del sistema político mexicano. De ellos, el narcotráfico y la migración adquirieron el carácter de problemas de seguridad nacional; sumandose con la crisis centroamericana en los asuntos de especial atención para el gobierno norteamericano.

En ese sentido, estos sectores conformados principalmente por ultraconservadores encabezados por el senador Jesse Helms (Republicano por Carolina del Norte), presidente del Subcomité para Asuntos del Hemisferio Occidental, magnificaron la necesidad de redefinir los marcos de la relación bilateral con México. Para

<sup>iii</sup> Esther Wilson Hannon, "Por qué la política exterior de México todavía irrita a Estados Unidos", *The Backgrounder*, Washington D. C., The Heritage Foundation, p. 10.

estos grupos, no solo era alarmante el supuesto carácter "pro-sovietico" de la política exterior mexicana; que en el pasado apoyó ampliamente a Cuba y ahora lo hacía con Nicaragua, sino también la descomposición de sus instituciones -impregnadas por la corrupción- y la ineficacia para contribuir en la solución de problemas comunes -como el narcotráfico-.

*"El público norteamericano está ansioso por saber que clase de vecino tenemos allá abajo"*

Con tal afirmación, Helms inauguraba el que sin duda alguna se constituyó en el periodo más algido en las relaciones México-Estados Unidos; dotándole de un elemento nunca antes incluido: la seguridad nacional como condicionante de la política bilateral.

No cabe duda que, de acuerdo a la mejor visión globalista geoestratégica, la posición internacional de México mas sus problemas de carácter interno habían llevado al gobierno norteamericano; concretamente a los formuladores de la política latinoamericana, a reconsiderar una vieja posibilidad de tratar de inducir un cambio en la política exterior mexicana hacia caminos más acordes a los intereses nacionales norteamericanos. Y ello no sería posible sino en base a la presión política y económica. De tal suerte, es posible hablar de un deterioro en la relación bilateral como consecuencia de la necesidad de atender a la proyección de la política mexicana sobre la base de la seguridad nacional. Si bien es cierto que durante la década de los sesentas y principios de los setentas la relación especial era un rasgo característico de la política norteamericana frente a nuestro país, en un contexto cambiante; en el que las divergencias en torno a la política regional no solo se habían agudizado sino que

tambien aceleraron el proceso de identificación de la política exterior mexicana como una limitación de los intereses de seguridad, el deterioro en la relación bilateral se antojaba como una consecuencia lógica.

En ese contexto, la visión dominante al interior del gobierno norteamericano mostraba a un México cada vez más debil y vulnerable a la inestabilidad regional; levantando con ello una serie de importantes consideraciones sobre la seguridad de nuestro país y sus posibles consecuencias en Estados Unidos.

Durante la administración Reagan, México se insertó de manera particular en los planteamientos de seguridad norteamericanos a partir de una premisa de carácter dual. Por una parte, la proyección de la política exterior mexicana significó varios riesgos para Estados Unidos en la medida que legitima al gobierno sandinista y reconoce la validez de los movimientos sociales centroamericanos. Por otra, si la inestabilidad en el istmo se extiende al territorio de México, Estados Unidos vería amenazada aun más su seguridad al afectarse una de las zonas de interés capital para la defensa de la nación.

El documento del Comité de Santa Fe ya daba cuenta de ello mucho antes de iniciarse la administración Reagan sin embargo, dicha preocupación se mantendría consistentemente durante sus dos periodos presidenciales. En un discurso a la nación, en marzo de 1986 el presidente Reagan señaló:

*Utilizando a Nicaragua como base, los soviéticos y cubanos se pueden convertir en la potencia dominante en el corredor crucial entre el norte y el sur de América. Establecidos ahí, estarían en condiciones de poner en peligro nuestras vías*

marítimas en el Caribe y finalmente extenderse hasta México <sup>112</sup>

Evidentemente las divergencias en la relación bilateral son una consecuencia lógica de percepciones diversas de un conflicto común: la crisis en Centroamérica. Teniendo dicho problema un carácter prioritario en la formulación de la política nacional, cualquier iniciativa contraria al mecanismo implementado por uno es entendida como nociva a los intereses del otro.

Al basarse en supuestos distintos y al reaccionar de manera diferente ante el problema, las relaciones entre México y Estados Unidos han sufrido un notable deterioro.

Originalmente, la inestabilidad en la región no fue percibida al interior del gobierno mexicano como un problema para la seguridad nacional, pero su extensión demandó la adopción de una serie de medidas tendientes a velar por los intereses que se verían afectados en México. No fue sino hasta que nuestro país comenzó a acusar los efectos de la inestabilidad en América Central que el desarrollo de una política de seguridad nacional se hizo posible.

En Estados Unidos en cambio, desde el comienzo de la inestabilidad en Centroamérica había una clara conciencia de los riesgos para su seguridad nacional; habiéndose experimentado fórmulas distintas en las administraciones Carter y Reagan.

Como se advierte, en ambos casos se han instrumentado políticas específicas hacia América Central pero conviene preguntarse por qué en el caso de Estados Unidos se presiona a

<sup>112</sup> Citado por Peter H. Smith, "Uneasy neighbour: Mexico and the United States" En *Current History*, Vol. 86, No. 518, Marzo de 1987, pp. 97-98

México para el logro de la misma?; cuáles son las posibilidades de una cierta autonomía de la política exterior mexicana?

Como señalamos en su oportunidad, la política de seguridad nacional no solo se vale de elementos militares para su realización; son igualmente importantes aquellos de carácter económico, diplomático e ideológico. Y es precisamente el factor ideológico el que conviene retomar aquí.

En la crisis centroamericana se pueden detectar amenazas reales, tangibles para la seguridad de ambas naciones sin embargo, uno de los elementos que distinguen la posición de México frente a la norteamericana es el elemento ideológico. Mientras que para México la ideología que sustenta al sandinismo y a los movimientos progresistas centroamericanos no representa una amenaza para la seguridad nacional, en el caso de Estados Unidos es la causa de la inestabilidad en la región y la afrenta más severa para sus intereses nacionales.

En ese sentido si México con su política exterior y con el apoyo a esos grupos les confiere un carácter legítimo, México se convierte entonces en una limitación para la realización de la política de seguridad norteamericana y por ende, sujeto de presiones de la más diversa índole.

Las divergencias pues, conducen a un deterioro en la relación bilateral si se tiene como principio rector la idea de la seguridad nacional.

Una lectura que se puede desprender de lo anterior es la relativa a las posibilidades de un país para asegurar la realización de su política de seguridad nacional. En el caso de Estados Unidos, al contarse con un sistema definido, con

organismos y dependencias que desempeñan un rol particular, resulta más viable la realización de la misma. En cambio para México, su posición como potencia intermedia que busca apenas un lugar de peso en la política regional pero que carece de los elementos necesarios para poder proyectar su política con mayor fuerza (limitaciones de tipo económico principalmente), no está en condiciones de cristalizar sus objetivos de manera autónoma sin que ello implique ser objeto de presiones por parte de aquellos países de los cuales depende en cierta forma. En el caso de las relaciones México-Estados Unidos, éste último es sin lugar a dudas, un factor de mucho peso para condicionar la política nacional.

Es evidente que de la actual situación, México demanda el desarrollo de un sistema de seguridad nacional más adecuado, en donde se pueda contar con organismos específicos que permitan al Estado estar al tanto del desarrollo de los acontecimientos en el mundo pero sobre todo, que anticipen los efectos de los desequilibrios en el conjunto de la política nacional.

Ello plantea una problemática que es posible de ser detectada en Estados Unidos pero no en México: puede constituirse la política de seguridad nacional en una limitación para la actuación del Estado? En el caso de México, la vinculación de la política nacional en torno a los criterios de seguridad pudiera aparecer como una limitación al desempeño del Estados en la medida que se procuraría reducir al mínimo posible los riesgos para la nación en su conjunto. Con ello, el gobierno mexicano tendría que reducir considerablemente la proyección de su política centroamericana ya que ella se ha consituido en un elemento de

fricción con el gobierno norteamericano. En ese sentido, qué pasaría con los riesgos que para la seguridad nacional implica la crisis en América Central?

En dichas circunstancias, un sistema de seguridad nacional se vería en la necesidad de priorizar entre aquellos elementos que se constituyen como los más problemáticos en términos de los intereses del Estado frente a los menos importantes. En el caso de la crisis en Centroamérica y las tensiones con Estados Unidos la respuesta en ningún momento es fácil. El continuar proyectando la política exterior de México en forma activa en la región garantizaría al Estado mexicano un cierto margen de seguridad, al apoyar a las fuerzas del cambio y respetar la autodeterminación de los pueblos. Frente a Estados Unidos, existe una mayor preocupación por la manera en la cual se podría presionar a México y los efectos que ello tendría sobre la paz y estabilidad interna. Quizá de ambas situaciones, las relaciones con Estados Unidos podrían constituirse en un elemento de mayor atención por parte del gobierno mexicano; confiriéndole más cuidado en términos de la seguridad nacional. Sin embargo, ello implicaría tener que ceder en mucho de la política centroamericana de México y más aun, participar al lado de los norteamericanos en la solución conjunta de la crisis en la región de manera que convenga a los intereses norteamericanos.

Visto de esa manera, ello constituye una contradicción con los pilares que sustentan la política exterior de México; cosa que no sería compatible con los intereses del Estado. Un franco apoyo a los planes norteamericanos significaría un incremento de la inseguridad en la frontera sur del país; de tal suerte que

hasta el momento, se ha privilegiado un enfoque más latinoamericanista respecto a la seguridad que uno más apegado a la percepción norteamericana de confrontación y antagonismo con el sandinismo y con las fuerzas del cambio en América Central.

## CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores examinamos algunos de los diferentes niveles del problema de la seguridad nacional. Comenzamos por el análisis de los elementos que integran su estudio y levantamos algunos datos relativos a su importancia como categoría de análisis del comportamiento del Estado moderno. También abordamos aspectos relativos a su aplicación en países con distintos niveles de desarrollo; a fin de detectar su relevancia como criterio guía para la proyección política de los mismos, y cómo diferentes sistemas de seguridad pueden confluír de manera particular ante un problema de carácter regional. Toca ahora puntualizar algunos de los elementos que recientemente han contribuido a configurar un espacio de análisis mucho más amplio de la seguridad en el campo de las relaciones internacionales.

La política de seguridad nacional es ya una realidad en casi todos los países del mundo. Sin embargo, en la formulación de la misma intervienen determinados objetivos (fines) que no siempre son los mismos entre los diversos Estados que conforman el concierto internacional y recursos, instrumentos, actores y técnicas (medios) que son sin duda alguna, los factores que contribuyen en forma definitiva a diferenciar la política de seguridad de las naciones.

Dichos elementos constituyen pues, dos de los principales problemas a considerar. Un Estado no puede lograr la proyección de su política de seguridad nacional si para ello no cuenta con una definición clara de los objetivos a perseguir y sobre todo, de los elementos necesarios para cristalizarlos. A lo anterior debemos

añadir un tercer elemento. La seguridad nacional es un problema de percepción; lo cual hace que en la definición de los objetivos y del interés nacional exista la posibilidad de exacerbar ciertos aspectos por sobre otros en función de las motivaciones personales de los formuladores de política al interior del Estado.

Ello nos lleva a considerar que la política de seguridad nacional se nutre de elementos tangibles e intangibles. Los primeros se refieren a las limitaciones reales para el desarrollo del Estado. Por lo general, estas se encuentran en la naturaleza y prácticas de otros Estados (armamentismo, inestabilidad política y social etc...) e incluso en las condiciones de la nación en lo relativo a su situación económica o sus limitaciones científicas y tecnológicas. Otro elemento tangible a considerar en la política de seguridad nacional son las disputas y debates que puedan surgir al interior del sistema político en torno a la definición de los objetivos e intereses nacionales.

Los segundos se basan en las percepciones de la realidad mundial y los factores -de tipo ideológico- que pudieran poner en peligro la seguridad nacional. Por lo general, los elementos intangibles se refieren a la definición subjetiva de las amenazas a los intereses del Estado. En ese sentido, siguiendo lo que alguna vez planteara Robert Jervis, "uno tiene a ver lo que cree". Por esa razón, los elementos intangibles que se generan en la mente de los formuladores de política y su proyección hacia la población pueden afectar al conjunto de la política de seguridad nacional. Solo así resulta posible entender el cómo Estados Unidos reconoce en la revolución sandinista en América Central una amenaza para su seguridad nacional.

De tal suerte, a manera de conclusión, podemos identificar tres tipos de problemas que se presentan en el estudio de la seguridad nacional: *los problemas lógicos*; en los que se plantea la elección de medios y fines, *los problemas de percepción*; que afectan directamente el proceso de toma de decisiones y por último, *los problemas políticos*; referidos a los debates y disputas en torno a la seguridad al interior del sistema político.

Esta triada de problemas nos permite deducir que la seguridad nacional es una categoría de análisis relativa ya que, si la enetndemos como un objetivo al que aspiran los Estados, nunca se podrá alcanzar completamente porque no solo depende de la armonía en lo interno sino también en las condiciones en el contexto internacional.

Por desgracia, nunca existirá una arma que garantice plenamente la seguridad de una nación y en las actuales circunstancias; en las que las crisis y conflictos regionales son cada vez mayores y en donde la paz mundial es más remota, pareciera ser que los Estados se mueven en función de la "inseguridad nacional" o instrumentan medidas a fin de controlar dicha inseguridad con una actuación política en el plano internacional.

En ese sentido, cuando estudiamos la seguridad nacional como una de las nuevas formas para interpretar el comportamiento del Estado moderno necesariamente debemos tener presente la distinción obligada entre *política de seguridad nacional*, *estrategia de seguridad nacional* y *estrategia de seguridad internacional*. En nuestro trabajo tan solo estudiamos los aspectos relativos a la política de seguridad nacional y en cierto modo en

los referentes a la estrategia de seguridad nacional cuando analizamos la crisis en Centroamérica. Quedaría para un estudio posterior el debate en relación a la estrategia de seguridad internacional. Solo nos bastaría señalar que los desarrollos en materia de seguridad nacional necesariamente deben estar conscientes de la importancia de estas tres categorías que en ningún momento se divorcian la una de la otra.

Dentro del gran conjunto de la seguridad nacional debe considerarse que ésta es un concepto relativo que no solo depende de los factores de carácter interno. Son igualmente importantes los elementos que el ámbito internacional plantean al Estado severas limitaciones para el desarrollo óptimo de sus instituciones y para el mantenimiento de la paz y estabilidad nacional. De tal suerte, además de pensarse en los mecanismos idóneos para que ésta se constituya en parte de la política gubernamental (*política de seguridad nacional*); buscando generar con ello las condiciones favorables para el desarrollo óptimo del Estado y sus instituciones, se debe tener presente la necesidad de instrumentar acciones a fin de reducir la vulnerabilidad ante las amenazas (*estrategia de seguridad nacional*) y además, de ser posible, el diseño de políticas, mecanismos, iniciativas etc... que permitan reducir e incluso eliminar las amenazas de tipo externo para la seguridad del Estado (*estrategia de seguridad internacional*).

En este trabajo hemos visto cómo el desarrollo en materia de seguridad nacional no favorece en mucho a nuestro país. Por desgracia, si tenemos en consideración los desarrollos en Estados Unidos como punto de referencia, podremos advertir el notable atraso en cuanto al desarrollo de una política de seguridad

nacional. Aun cuando no podemos negar el hecho de que en México existe ya una preocupación expresa por los aspectos relativos a la seguridad y que de alguna forma es posible identificar elementos de una estrategia de seguridad nacional, lo cierto es que en nuestro país se ha puesto mayor atención a la estrategia de seguridad internacional. Ello lo podemos ver en los criterios que norman la conducta internacional de México y sus gestiones en favor de la paz en Centroamérica en base a la negociación y al diálogo.

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se ha puesto una mayor atención a la estrategia de seguridad nacional sobre la base de la erradicación de las amenazas y la reducción de la vulnerabilidad a través del desarrollo de sofisticados sistemas de defensa. De tal suerte, en el caso centroamericano la seguridad norteamericana solo será posible en la medida que el sandinismo desaparezca ya que solo así se logrará acabar con la inestabilidad en la región. En ese sentido, adquiere mucha lógica la opción militarista que Estados Unidos ha implementado como puntal de su política centroamericana y no aquella que en base a la negociación busca terminar con la crisis en la región.

De tal suerte, en el caso de la crisis en Centroamérica hemos podido identificar dos posturas centrales que denotan claramente estrategias definidas de seguridad nacional.

En el caso norteamericano; debido a sus capacidades económicas y militares y muy especialmente en atención a sus requerimientos de tipo ideológico, se ha instrumentado una estrategia de seguridad nacional que encuentra en el apoyo a la contrarrevolución el elemento ad hoc para la realización de los objetivos nacionales. Y no podía ser de otra manera. Si retomamos

las condiciones de Estados Unidos como potencia hegemónica y añadimos el auge del pensamiento conservador durante la administración Reagan, la maximización de la importancia geopolítica y geoestratégica de Centroamérica para los norteamericanos y el temor expreso de algunos sectores respecto a la expansión de la influencia soviética en América Central, es evidente que en la definición de la seguridad nacional en Estados Unidos resulte muy importante el reducir las amenazas y eliminarlas en la medida de lo posible. Ello hace suponer que la seguridad nacional norteamericana tiende más a resaltar la importancia del aspecto ideológico y evitar la presencia de fuerzas hostiles en puntos clave para sus intereses nacionales.

En cambio en México, la salida a la crisis no puede ser por la vía militar ya que ello solo produciría un incremento del clima de tensión que se vive en el área. De tal suerte, si la inestabilidad es el factor más preocupante para la seguridad de México, se debe avanzar en la apertura de las negociaciones y el diálogo entre los diversos sectores en pugna. Ello evidentemente supone la participación activa en foros internacionales y regionales y la proyección de la política exterior como fórmula para garantizar plenamente la seguridad nacional. En ese sentido, México se carga más hacia la defensa de los principios básicos de convivencia internacional como herramientas para lograr la defensa de los intereses nacionales.

Como puede advertirse, en esa diferenciación de mecanismos se encuentra muy probablemente una explicación profunda de las divergencias en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Muchas son las diferencias que se plantean tanto en la percepción de la crisis como en las opciones de política que

instrumentan ambos países sin embargo, podemos afirmar que si bien es cierto hoy en día es posible hablar de que México afecta los intereses vitales de Estados Unidos es precisamente porque sus sistemas de seguridad nacional priorizan aspectos diferentes en función de sus propios recursos.

Restaría solamente un punto a considerar. El hecho de que en líneas anteriores apuntásemos la posibilidad de identificar ciertos elementos de política y estrategia de seguridad nacional para el caso de México no quiere decir que el desarrollo de esta disciplina sea completo. Existe una gran carencia de recursos materiales para ello. En la actualidad, los desarrollos en materia de seguridad nacional se han dado esporádicamente y la mayoría de las veces, ante situaciones que afectan directamente a nuestro país. La pregunta obligada sería: por qué hasta ese entonces?

Quizá el mayor atributo de una política de seguridad nacional sea su capacidad para poder anticipar los elementos que en lo interno como en lo externo puedan constituirse en una amenaza para el desarrollo óptimo de las instituciones y para el mantenimiento de la paz y estabilidad nacional. En ese sentido, a pesar de que en los últimos años los estudios académicos y políticos en nuestro país comienzan a ponderar en mayor medida la importancia de la seguridad en el diseño de la política nacional, aun no se cuenta con un organismo específico para tales efectos.

En la actualidad nadie podría desmentir la importancia de la seguridad como forma de interpretación del comportamiento de los Estados ni mucho menos su relevancia en el proceso de toma de decisiones. A nivel interno, el proceso político demanda una serie de factores íntimamente ligados a la seguridad nacional. Por esa razón, cuando se diseña la política de seguridad nacional los

aspectos endógenos (sociedad, instituciones, etc.) impactan visiblemente el proceso sin embargo, no puede descartarse la importancia de los factores externos; que en muchas ocasiones son el principal incentivo para el desarrollo de una política de tal naturaleza.

En ese sentido, si bien no es posible encontrar un modelo único de toma de decisiones para explicar en su totalidad los problemas relativos a la seguridad nacional, no puede descartarse por ello la validez que adquiere la creación de una "imagen" de la realidad que permita la formulación de políticas sobre la base de una percepción común.

El hecho de que en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional participen un sinnúmero de actores; cada uno de ellos ubicado a diferente nivel y con diferentes intereses, pero que las decisiones finalmente sean tomadas por los actores de más alto nivel soluciona parcialmente el diseño de política. Sin embargo, el resultado puede no ser siempre el más adecuado.

De tal suerte, México requiere la creación de un organismo que expresamente se dedique a la tarea de coordinar y proponer la política a seguir. Si bien es cierto existe un órgano al interior de la Secretaría de Gobernación que realiza tareas similares, pensamos que resultaría más productivo y necesaria su expansión; separándose de la Secretaría de Gobernación y constituyendo un organismo de mayor alcance.

La inexistencia de un Consejo de Seguridad Nacional en México es muy probablemente uno de los obstáculos de mayor envergadura en los eventuales desarrollos sobre seguridad.

Evidentemente nuestro país no puede ni debe desarrollar un sistema similar al norteamericano ya que, como hemos señalado en su oportunidad, no solo existen diferencias de percepción sino también en cuanto a las estrategias a seguir en función de los recursos existentes. Si bien es cierto los desarrollos sobre seguridad nacional en México han sido muy importantes y que éstos se han hecho casi en su totalidad en los últimos 6 años, falta aun mucho por hacer.

Sería bastante difícil determinar con precisión si los formuladores de política en México y Estados Unidos están conscientes de todos y cada uno de los elementos que debieran integrarse al estudio de la seguridad nacional. Todo pareciera indicar que del lado norteamericano existe una mayor conciencia al respecto. De tal suerte, independientemente de los desarrollos en Estados Unidos, México debe encauzar su estudio de la seguridad nacional integrado todos los elementos ad hoc a la realidad nacional y sobre todo, entender que la seguridad nacional es una disciplina que conjunta aspectos relacionados con la seguridad individual, con una estrategia nacional y principalmente con una estrategia internacional.

## BIBLIOGRAFIA

### I. LIBROS

AMBROSE, Stephen. "Rise to Globalism" Nueva York, Penguin Books, 1983.

ATENCIO, Jorge E. "Qué es la Geopolítica?" Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1965.

EUZAN, Barry. "People, State and Fears" University of North Carolina, Chapel Hill, 1983.

CENTRO DE INVESTIGACION CULTURAL Y CIENTIFICA. "El Desafío Mexicano". México, Editorial Océano, 1982. 354 pp.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. "Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977" México, El Colegio de México, 1977. 237 pp.

CONTRERAS, Mario e Ignacio Sosa. "Latinoamérica en el siglo XIX. 1898-1945 Tomo I" Antología de Lecturas Universitarias No. 19. México, UNAM, 1973. 272 pp.

CAVALLA Rojas, Antonio. "Geopolítica y Seguridad Nacional en América" Antología de Lecturas Universitarias No. 31. México, UNAM, 1973.

CECADE/CIDE. "Centroamérica: crisis y política internacional" México, Siglo XXI, 1984. 318 pp.

COORDINACION DE HUMANIDADES "Relaciones México-Estados Unidos: una visión interdisciplinaria". México, UNAM, 1981 438 pp.

CASTAÑEDA Jorge. "México y el orden internacional". México, El Colegio de México, 1981 245 pp.

CAVALLA Rojas, Antonio. "Estados Unidos y América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional" Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. "Centroamerica en crisis". México, El Colegio de México, 1980 226 pp.

CONNELL-SMITH, Gordon "Los Estados Unidos y la América Latina". México, FCE. 1972 349 pp.

----- "El Sistema Interamericano". México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 226 pp.

COMBS, Jerald "American Diplomatic History: two centuries of changing interpretations" Berkeley, University of California Press. 1983, 413 pp.

DIGIOVANNI, Cleto y Mose L. Harvey. "Crisis in Central America: facts, argumnets, importance, dangers, ramifications" Miami, Advanced International Studies Institute, 1982. 116 pp.

DAMIAN Bermúdez, Ublóster. "Política Exterior y Seguridad Nacional, 1979-1985" (Tesis Profesional) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. 162 pp.

FEINBERG, Richard (ed.) "Central America: International Dimensions of the Crisis" Nueva York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1982. 280 pp.

FUENTES Mares, José. "Genesis del Expansionismo Norteamericano" México, El Colegio de México, 1980 170 pp.

FAGEN, Richard (ed.) "Estado y Clases Sociales en las Relaciones Estados Unidos-Latinoamerica" México, Fondo de Cultura Económica, 1984 476 pp.

GADDIS, John Lewis. "Strategies of Containment" Nueva York, Oxford University Press, 1982.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Gustavo Vega (comps.) "México-Estados Unidos 1984" México, El Colegio de México, 1985. 272 pp.

GEORGE, Alexander. "Presidential Decision-Making in Foreign Policy: the effective use of information and advice" Boulder Colorado, Westview Press, 1980.

GIFFORD, Prosser. "The National Interest of the United States in Foreign Policy" Wilson Center University Press of America, Diciembre de 1980-Febrero de 1981. 188 pp.

GOMEZ Bernard, Salvador. "Poder Nacional" Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1985.

HAMILTON, Alexander, John Jay y James Madison. "El Federalista" México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

HOBBES, Thomas. "Antología: del ciudadano al Leviatan" Madrid, Editorial Tecnos, 1979.

HUNTINGTON, Samuel P. "The Common Defense" Nueva York, Columbia University Press, 1961.

KANT, Manuel. "Ensayo sobre la paz perpetua" México, Editorial Porrúa, 1980. p. 219.

KAUFMAN, Daniel, Jeffrey McKittrick y Thomas Leney (eds.) "U.S. National Security: a framework for analysis" Lexington, Lexington Books, 1985.

JORDAN, Amos A. y William Taylor Jr. "American National Security: Policy and Process" Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981. 604 pp.

JOINT CHIEFS OF STAFF. "Dictionary of Military and Associated Terms" Washington, 10. de enero de 1986.

LEVINSON, Jerome y Juan de Onís. "La Alianza Extraviada" México, Fondo de Cultura Económica, 1972. 337 pp.

LIPPMAN, Walt. "U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic" Boston, Little, Brown and Co., 1943.

LOCKE, John. "Ensayo sobre el Gobierno Civil" Madrid, Editorial Aguilar, 1980.

MAIRA, Luis. "Las Dictaduras en América Latina" Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales, 1986.

MORISON, Samuel Eliot, Henry Steele Commager y W.E. Leuchtenburg. "Breve Historia de los Estados Unidos" México, Fondo de Cultura Económica, 1980. 967 pp.

MEYER, Lorenzo y Josefina Zoraida Vázquez. "México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980" México, El Colegio de México, 1982. 235 pp.

MIDDLEBROOK, Kevin y Carlos Rico. "The United States and Latin America in the 1980's" Pennsylvania, Pittsburgh University Press, 1986.

MORGENTHAU, Hans. "La Lucha por el poder y por la Paz" Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.

OJEDA, Mario. " Alcances y Límites de la Política Exterior de México" México, El Colegio de México, 1984. 220 pp.

OJEDA, Mario (comp.) "Las relaciones de México con los países de América Central" México, El Colegio de México, 1985. 151 pp.

OJEDA, Mario. "México: el surgimiento de una política exterior activa" México, SEP Cultura, 1986. 229 pp.

PATERSON, Thomas G. (ed.) "Major Problems in American Foreign Policy: documents and essays" Dos Tomos. Massachusetts, D.C. Heath and Co., 1978

PELLICER, Olga y Richard Fagen. "Centroamérica: futuro y opciones" México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

FRANGER, Robert y R. Labrie. "Nuclear Strategy and National Security" Washington, American Enterprise Institute, 1977.

REYNOLDS, Clark y Carlos Tello. "U.S.-Mexico Relations: economic and social aspects" California, Stanford University Press, 1983. 375 pp.

ROSTOW, Walt. "The United States in the World Arena" Nueva York, Clarion Books, 1960.

SCHMIDT, Steffen y Gerald A. Dorfman (eds.) "Soldiers and Politics", Los Altos, Geron X Inc., 1974.

SNYDER, Richard, H.W. Bruck y Burton Sapin (eds.) "Foreign Policy Decision Making: an approach of the study of international relations" Nueva York, Free Press, 1962.

SZEKELY, Gabriel (comp.) "México-Estados Unidos 1985" México, El Colegio de México, 1986. 215 pp.

SILVA Michelena, José. "Política y Bloques de Poder: crisis en el sistema mundial" México, Siglo XXI, 1984. 291 pp.

TELLO, Manuel "La política exterior de México, 1970-1974" México, Fondo de Cultura Económica, 1975 238 pp.

Von CLAUSEWITZ, Karl. "De la Guerra" Tres Tomos. México, Editorial Diógenes, 1972. p. 24

WOLFERS, Arnold y Lawrence Martin (eds.) "The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs" New Heaven, Yale University Press, 1972.

DEPARTMENT OF STATE. "Mexican Trends: the Next Five Years" Washington, Department of State, 12 de diciembre de '985.

WOLFERS, Arnold. "Discord and Collaboration: Essay on International Politics" Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 19862.

YERGIN, Daniel. "Shattered Peace: the origins of the Cold War and the National Security State" Boston, Houghton Mifflin and Co. 1977 526 pp.

## 2. ARTICULOS

AGUAYO Quezada, Sergio. "Debilitado el poder político mexicano: inteligencia de Estados Unidos" En *La Jornada*, 25 de febrero de 1987.

AGUILAR Zinzer, Adolfo. "Mexico: the presidential problem" En *Foreign Policy* No. pp. 40-60

ACHARYA, Amitav. "The Reagan Doctrine and international security" En *Monthly Review*. Marzo de 1987. pp. 28-36

ALLISON, Graham y Morton Halperin. Política Burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política" En *Cuadernos Semestrales* No. 10, México, CIDE, Segundo Semestre de 1981.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. "Informe del Mes: Refugiados en América Central" En *Refugiados*, No. 8. Agosto de 1985.

ARRIOLA, Mario. "El enfrentamiento entre Estados Unidos y Nicaragua y sus repercusiones en los procesos de negociación en Centroamérica" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año V, Números 2 y 3. Abril-Septiembre de 1985. pp. 5-13

BENITEZ, Raul y Ricardo Córdova. "El Informe Kissinger y las maniobras militares de Estados Unidos en Centroamérica: preludio de la intervención directa" En *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLI, Vol. XLVI, No. 3. Julio-septiembre de 1984.

BITAR, Sergio. "Economic and Security: Contradictions in U.S.-Latin American Relations" En Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980's*, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1987. pp. 591-614

BLASIER, Cole. "Security: The Extracontinental Dimension" En Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980's*, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1987. 523-564

BROOKS, David y William Hartung. "Presencia Estratégica de Estados Unidos en América Latina". Mimeo, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C. Noviembre de 1986.

CASTRO Carrillo, Carlos. "La guerra norteamericana contra Centroamérica" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año VI, Número 1. Enero-Marzo de 1986.

CISNEROS-LAVALLER, Alberto. "Hacia un enfoque humanístico del concepto de seguridad nacional." Ponencia presentada en el Seminario Internacional: La Seguridad Nacional de los Países de América Latina en el Marco de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. Mayo 6-9 de 1987.

DAMIAN Bermúdez, Ubléster. "La Relación México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional en 1986" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año VI, Número 4. Octubre-Diciembre de 1986.

DALY-HAYES, Margaret. "Security in the Western Hemisphere" En Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980's*, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1987. pp. 615-638

----- "Dimensiones de Seguridad de los Intereses de Estados Unidos en América Latina" En *Cuadernos Semestrales No. 10*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Segundo semestre de 1981.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "El Gobierno Mexicano" Presidencia de la República, México, Septiembre de 1984.

----- "Tres Informes de Gobierno: 1983-1985" México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. Septiembre de 1985.

DEPARTMENT OF STATE. "Documents on the Nicaraguan Resistance: Leaders, Military Personnel, and Program" Bureau of Public Affairs. Special Report No. 142. United States Government Printing Office.

DEPARTAMENTO DE POLITICA INTERNACIONAL. "Carta de Política Exterior Mexicana" Año II. Núm. 5. Agosto-Septiembre de 1982.

DEPARTAMENTO DE ESTADO. "Sostenimiento de una Política Congruente en América Central: a un año del Informe de la Comisión Bipartidista Nacional". Informe Especial No. 124. United States Government Printing Office. Abril de 1985.

ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA. "El Consejo de Seguridad Nacional bajo Brzezinski" En *Carta Mensual Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, Vol. 3, No. 4. Abril de 1978.

FAGEN, Richard. "Las perspectivas del petróleo mexicano" México, El Colegio de México, 1979.

FEINBERG, Richard. "The Recent Rapid Redefinitions of U.S. Interest and Diplomacy in Central America" En *Wilson Center. Latin American Program. Working Paper No. 86*. Abril de 1981.

FELDMAN, Martín L. "Why the First Amendment is not compatible with national security interests". Discurso pronunciado ante la Heritage Foundation, Washington D.C. 14 de enero de 1987.

GINESTA, Jacques. "La Doctrina de Seguridad Nacional como ideología del poder militar en Uruguay" Ponencia presentada ante el Seminario Internacional: la Seguridad de los Países de América Latina en el marco de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. Mayo 6-9 de 1987.

GONZALEZ, Juan. "El viaje de Miguel de la Madrid a Washington" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año VI, No. 3. Julio-Septiembre de 1986.

HATFIELD, Mark O., Jim Leach y George Miller. "Bankrolling failure: United States Policy in El Salvador and the Urgent Need for Reform" *Arms Control and Foreign Policy Caucus*, Noviembre de 1987.

HERNANDEZ, Rafael. "The United States and Latin America: the Question of Security" en Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980's*, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1987. pp.629-639

HERNANDEZ-VELA Salgado, Edmundo. "La seguridad nacional de México" En *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1983*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México. (En prensa)

HERRERA-LASO, Luis. "Las fronteras geopolíticas de México" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año V, No. 1. Enero-Marzo de 1985.

-----, "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo" Mimeo, Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México, CIDE, 1987.

HUGHES, Barry B. "El Contexto Interno de la Política Exterior Norteamericana" En *Cuadernos Semestrales No. 10*. México, CIDE, Segundo Semestre de 1981.

INSULZA, José Miguel. "La Primera Guerra Fría: percepciones estratégicas de la amenaza soviética, 1948-1968" En *Cuadernos Semestrales No. 12* México, CIDE, Segundo Semestre de 1982.

-----, "La Política Exterior de Estados Unidos en los Años Ochenta y su Impacto en el Sistema Internacional" En *Cuadernos Semestrales No. 19* México, CIDE, Primer Semestre de 1986.

-----, "Centroamérica y Estados Unidos" En *Cuadernos Semestrales No. 17*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Primer Semestre de 1985.

-----, "De la contención a la Doctrina Reagan" En *Carta Mensual. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*. Vol. 11 No. 3. Marzo de 1986.

ISAACSON, WALTER. "Will the Cold War Fade Away?" En *Time*, 27 de julio de 1987.

JORDAN, Amos. "A national strategy for the 1990's" En *The Washington Quarterly*, Summer 1987. pp. 15-24

KENNAN, George. "The Sources of Soviet Conduct" En *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4. Julio de 1947.

KIRKPATRICK, Jeane. "The Hobbes Problem: Order, Authority and Legitimacy in Central America". Artículo presentado en la Semana de Política Pública del American Enterprise Institute for Public Research. Diciembre de 1980. Washington, D.C.

KIRKPATRICK, Jeane. "Dictatorships and Double Standards" En *Commentary*, Noviembre de 1979. pp.34-45

KIRKPATRICK, Jeane. "U.S. Security & Latin America" En *Commentary*, Enero de 1981. pp. 29-40

KURTH, James. "The New Realism in U.S.-Latin American Relations: principles for a new U.S. Foreign Policy" En Richard Newfarmer

LADD, Everett Carll. "Where the Public Stands on Nicaragua" En *Public Opinion*, Septiembre-Octubre de 1987. pp. 2-4

MADISON, Christopher. "Changing Realities" En *National Journal*, 17 de octubre de 1987.

MADISON, Christopher. "Unreality" En *National Journal*, 19 de septiembre de 1987.

MUÑOZ Perez, Yolanda. "Encuentro Reagan-De la Madrid. Las razones y los límites de un intento de acercamiento" En *Carta de Política Exterior Mexicana*, Año VI. No. 1. Enero-Marzo de 1986.

OUGAARD, Michael. "The Origins of the Second Cold War" En *New Left Review*, No. 147. Septiembre-Octubre de 1984. pp. 61-75

PASTOR, Robert. "The Reagan Administration and Latin America: Eagle Insurgent" En Kenneth Oye, Robert Lieber et. al., *Eagle Resurgent*

PASTOR, Robert. "El Gobierno de Reagan y América Latina: la Búsqueda Implacable de Seguridad" En *Foro Internacional*, Vol. 27, No. 1. Julio-Septiembre de 1986. pp. 5-44

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "La buena vecindad supone voluntad y entendimiento. Entrevista de los presidentes de México, Miguel De la Madrid y de los Estados Unidos, Ronald Reagan" Mexicali, Baja California. 3 de enero de 1986.

RONFELDT, David. "Questions and Cautions about Mexico's Future" Mimeo, Marzo de 1987.

ROOSEVELT, Franklin D. "Our Foreign Policy: a democratic view" En *Foreign Affairs*, Vol. VI No. 4, 1928.

SAXE-FERNANDEZ, John. "Seguridad Nacional: Políticas Desestabilizadoras" En *Excelsior*, 28 de julio de 1987.

SEPULVEDA, Isidro. "Aproximación Teórica a la Seguridad Nacional: el caso de México" En *Seminario Internacional: La Seguridad Nacional de los Países de América Latina en el Marco de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. San Juan del Río, Querétaro. 6-9 de mayo de 1987.

SIEBERLING, John. "The National Security Bureaucracy" Informe Presentado al Cleveland City Club Forum, Cleveland, Ohio. 6 de Febrero de 1987.

SMITH, Peter. "Uneasy Neighbour: Mexico and the United States" En *Current History*, Vol. 86, No. 518. Marzo de 1987.

SOSA Ferreira, Ana Pricila. "México y la Seguridad de Estados Unidos" Mimeo, Instituto de Estudios de Estados Unidos. México, CIDE, 1986.

SOSA Ferreira, Ana Pricila. "El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México" En *Cuadernos Semestrales No. 20*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Segundo Semestre de 1986.

SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS. "Central America: Problems in Controlling Funds for the Nicaraguan Democratic Resistance" Report to the Chairman, Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. Diciembre de 1986.

TREVERTON, Gregory. "Interstate Conflict in Latin America" En Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980's*, Pennsylvania, University of

Pittsburgh Press, 1987. pp. 565-590

TUCKER, Robert. "Their War: Our Choices" En *The New Republic*.  
Número especial sobre Centroamérica. Octubre de 1983.

WEINROD, Bruce W. "Thirty Myths about Nicaragua" *The Heritage  
Lectures* No. 54. Washington, D.C. 1986.

YALE, Burton. "How Conservative is Reagan's Foreign Policy?" *The  
Heritage Lectures* No. 22. Washington, D.C. 1983.