
La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas¹

Leonardo Curzio²

Seguridad Nacional

El concepto de seguridad nacional resulta todavía polémico en México. Las connotaciones políticas e ideológicas que se han ido sedimentando en el mismo, no facilitan que surja un debate constructivo sobre el término, en un momento en el cual por lo menos tres elementos concurren para hacer un replanteamiento general. Estos son:

- 1) El final de la Guerra Fría
- 2) La transición política hacia la democracia, y
- 3) La relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado

Reformular la idea de seguridad nacional sobre nuevos fundamentos, supondría que el modelo anterior diera paso a un nuevo concepto, o tal vez una idea con contornos no totalmente definidos, pero socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse automáticamente a una concepción represiva y por lo tanto ser susceptible de convertirse en un paraguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiese emparentarse

con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional. La escasa popularidad del concepto es producto de tres elementos.

El primero es la contaminación que el término sufrió por la "exportación" de la agenda de seguridad nacional norteamericana a América Latina.³ Como es sabido, la exportación de la agenda norteamericana y su política exterior han tenido dos formas de aplicación. La primera -apunta Kissinger- "es que la mejor forma en que los Estados Unidos sirven a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando así como faro para el resto de la humanidad; la segunda es que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo."⁴

Hay un abismo entre autoerigirse como modelo (el faro) a imponerlo por la fuerza (el cruzado) y además el modelo difícilmente se aplicó durante la Guerra Fría en su totalidad. Por lo tanto, la promoción de la democracia liberal y una economía de mercado que garantizara los intereses de las corporaciones norteamericanas⁵ no han pesado siempre lo mismo. Los intereses económicos y geopolíticos han dejado de lado, durante largos períodos, la democracia e incluso los de-

rechos humanos para favorecer de manera abierta regímenes dictatoriales que garanticen los intereses económicos. En el contexto de la Guerra Fría este tipo de regímenes proliferó en América Latina. En muchos países de nuestro subcontinente estos regímenes desarrollaron la figura del “enemigo interno” que auspiciaba el comunismo y para enfrentarlo se pusieron en pie los llamados “regímenes de seguridad nacional”⁶.

Como bien lo ha explicado Paul Kennedy “en la inmediata postguerra no sólo China...sino todos los países de lo que pronto sería llamado el Tercer Mundo, fueron animados a emular los ideales norteamericanos de esfuerzo personal, espíritu emprendedor, libre comercio y democracia. Todos estos principios son tan beneficiosos y atractivos para el bienestar de los pueblos libres –profetizó Hull– que en el curso de pocos años toda la maquinaria internacional debería estar funcionando satisfactoriamente. Cuantos estuviesen tan ciegos que no apreciaran aquel hecho...deberían ser persuadidos por una mezcla de palos y halagos de marchar en la dirección correcta.”⁷

El segundo elemento que contribuye al desprestigio del concepto de seguridad nacional se desprende del primero. El concepto se ve teñido por una acción represora del estado y de control político para coartar el régimen de libertades. Seguridad nacional se convierte, en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y las libertades. Seguridad nacional se transforma en algo que no subsume la seguridad de la nación (entendiendo a la nación en su sentido más amplio y abarcante) sino en una idea subsidiaria de la seguridad del estado. Muy a menudo la idea de seguridad del Estado, interpretada como lo hubiese hecho el Cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las

libertades y el mantenimiento de un determinado régimen político. De este divorcio entre seguridad nacional y régimen de libertades, se desprende una tentación controladora de las libertades públicas que se disfraza de seguridad nacional. No es fácil quitar este estigma de control antidemocrático al concepto y a los aparatos gubernamentales encargados de la materia.

El tercero de los elementos que deforman la esencia de una seguridad nacional que refleje las aspiraciones de todos los mexicanos, es producto de las perversiones que el concepto ha tenido la historia reciente del país. La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se va difuminado con facilidad, en una idea de seguridad del estado y por las características del sistema político mexicano la seguridad del estado se convierte en seguridad del régimen y la seguridad del régimen supone la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominan en un momento determinado. La idea de seguridad nacional, se equiparó en la opinión pública a la seguridad de un grupo político. Como han señalado algunos analistas “la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad nacional y el acentuado desinterés público, han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen su papel, contribuyendo a la defensa de la seguridad nacional, o si, por el contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno) a través de una guerra sucia, sin restricciones ética o legales de ningún tipo.”⁸ Carlos Montemayor, por su parte, afirmaba: “seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad

de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público”⁹

Es comprensible que con tantas cargas semánticas, el concepto tuviera poca fortuna en la opinión pública. Hasta mediados de los ochenta el concepto formaba parte del vocabulario de los internacionalistas y para México seguridad nacional se asociaba de manera genérica a la utilización del petróleo y la pacificación de Centroamérica. El concepto se refería fundamentalmente a la política exterior y al papel de las fuerzas armadas y por ende estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad mexicana e incluso de amplios sectores del gobierno. Como lo hacía notar Sergio Aguayo “desde 1946 a fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana...”¹⁰

Resulta sintomático constatar que es en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, cuando aparece explícitamente definido el término de seguridad nacional y se busca que el concepto sirva de bisagra entre lo exterior y lo interior. México –señalaba De la Madrid- “funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras... En consecuencia convergen en este

concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques.” Para vincular estos principios generales de relación con otras potencias con el plano interno, el Plan establece lo siguiente: “Es preciso considerar a la nación en su totalidad...habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno”¹¹ La seguridad nacional en México estaba pues, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad del desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había producido y vincularse a aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no caminaba en el mismo sentido. Bajo la administración De la Madrid los indicadores socioeconómicos sufren un deterioro enorme¹². Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad hemisférica: el narcotráfico.¹³

Bajo la administración Salinas (1988-1994) el concepto sufre un ligero retoque y se hace mucho más legible que el anterior, pero mantiene intactos sus pilares fundamentales: “La seguridad de la nación –apuntaba Salinas de Gortari- es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el

equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.”¹⁴

El gobierno de Salinas de Gortari no conseguirá tampoco resolver dos incoherencias fundamentales implícitas en el concepto. La primera la ponía de relieve Aguayo al plantear que en el plano conceptual la seguridad nacional se define como el desarrollo integral de la nación; lo que se contradice con lo operativo porque el gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989, sólo incluye a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República. Con excepción de Relaciones (sic), la función de las otras es mantener el orden interno, cuando de tener validez la definición amplia, tendrían que estar en este gabinete algunas Secretarías cercanas al área social.... estas y otras ambigüedades y contradicciones impiden comprender lo que realmente entiende el gobierno federal por seguridad nacional y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad.”¹⁵ En realidad el problema entre una definición amplia de la seguridad nacional —como la que se ha venido usando en los planes de desarrollo— y una visión acotada a los asuntos en los que el recurso a la fuerza esté presente¹⁶ no supone necesariamente una contradicción. Se trata más bien de dos agendas distintas que se ocupan una del horizonte estratégico y la otra del táctico. La perspectiva estratégica supone la administración de todo el poder nacional en sus cuatro ámbitos: el económico, el político, el social y el militar y por consiguiente debe partir de una definición amplia. La perspectiva táctica,

por el contrario, parte de la amenaza inmediata y requiere por tanto de un tratamiento inmediato y especializado de los cuerpos de seguridad del Estado. Me parece evidente que la seguridad alimentaria y la bioseguridad¹⁷ forman parte de la agenda de seguridad nacional, pero ningún estado utilizará a sus servicios de inteligencia para recibir un informe técnico sobre el particular. En el mismo sentido, un ataque a instalaciones estratégicas o un secuestro de alto impacto no puede ser tratado por el pueblo y el gobierno en su conjunto. Es un asunto técnico que supone tiempos críticos. Hay pues dos niveles de reflexión que no se excluyen. Volveremos sobre este tema cuando analicemos las agendas.

La segunda —y mucho más grave contradicción de los servicios de seguridad— es que aun situados en una perspectiva de seguridad del régimen, los aparatos encargados de detectar lo que real o potencialmente pudiese afectar a la estabilidad fueron, según el Presidente Salinas, incapaces de detectar la revuelta del EZLN en 1994. Salinas reconocía, en su último informe de gobierno, que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización.¹⁸ La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994, ni siquiera se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos.

El Plan de Ernesto Zedillo no plantea una definición explícita de seguridad nacional, pero asume los elementos fundamentales de lo que se va configurando como el contenido mínimo de lo que seguridad nacional significa en un horizonte estratégico. Esto es, un concepto más amplio e incluyente basado en

una política de defensa regida por una doctrina muy precisa y rígida, una política exterior también regida por una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley.

El capítulo consagrado al tema de la soberanía¹⁹ está articulado en torno a un concepto general que es el desarrollo de las capacidades del estado para garantizar la defensa de la soberanía que significa en términos prácticos:

1. Imperio de la Ley en todo el territorio nacional.
2. Plena integridad territorial.
3. Evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad.
4. Ejercicio de las libertades.
5. Avance de la democracia.
6. El diálogo permanente.
7. El desarrollo social.
8. El crecimiento económico.
9. El fortalecimiento de la cultura nacional.

Durante la administración Zedillo se ha registrado un avance muy apreciable en materia democrática. La libertad de expresión y el pluralismo político que vive el país son innegables. Ello ha contribuido de manera decisiva a que la idea de seguridad nacional y los trabajos del sistema de inteligencia se integren más a una lógica de Estado (tener objetivos claros, con independencia del partido que gobierne y servir a las instituciones sin consideraciones políticas). Pero estamos en el inicio del proceso. Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad mexicana, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar que estos gozan

de consenso (es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo) Veamos cuáles son estos fundamentos.

Objetivos nacionales permanentes

Como su mismo nombre lo indica, estos objetivos son irrenunciables, imprescriptibles. Su cumplimiento es obligatorio porque forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad nacional y lo hacen a doble título. En primera instancia son las condiciones específicas del pacto de delegación del soberano al estado, esto es, las condiciones específicas en las que el titular de la soberanía (el pueblo) delega su poder al estado estableciendo en qué términos y qué objetivos precisos debe de cumplir.²⁰ El conjunto de objetivos permanentes, plasmados en la Constitución, se convierte pues en el cimiento legítimo del poder del estado. Por otra parte, los objetivos permanentes cumplen la función de plasmar las aspiraciones de la nación. El carácter aspiracional de cualquier objetivo le confiere a éste una función cardinal (de orientación) de la vida nacional y la acción de un Estado. En definitiva, los objetivos nacionales permanentes, que sumados se convierten en el proyecto nacional, son a la vez la explicación del origen de una comunidad nacional erigida en Estado nación y la vez su destino ¿a dónde se quiere llegar como comunidad?

Para que estos objetivos no sean simple retórica constitucional, deben concurrir dos circunstancias. La primera es que deben ser socialmente aceptados. La segunda es que deben ser vinculantes para el gobierno. En otras palabras la población en su conjunto se identificará con ellos y el estado debe crear las condiciones y ofrecer las garantías para que se cumplan.

La Seguridad Nacional y las ventanas de vulnerabilidad

La idea de seguridad nacional en su sentido más general "es la defensa de los intereses y los valores de una nación"²¹ La idea está, por consiguiente, relacionada con un proceso de consecución de objetivos. Mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá. E, inversamente, mientras más alejada esté de los objetivos que se ha trazado, mayor será su percepción de vulnerabilidad.

La idea de seguridad nacional implica dos niveles. Uno objetivo que tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de los objetivos nacionales. Si la amenaza es explícita (una declaración de guerra o una actitud hostil de un gobierno extranjero) el consenso es fácil de obtener. El otro nivel es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuales son los factores que real o potencialmente puedan desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los actores estarán de acuerdo ni en la naturaleza ni en la jerarquización de las amenazas o los factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización.²²

Para reducir la discrepancia sobre lo que es o puede llegar a ser un factor que genere vulnerabilidades, el reconocimiento de los objetivos permanentes debe ser general y explícito. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, la capacidad de convocatoria y adhesión a dicho

proyecto se debilita. Los objetivos permanentes deben ser apoyados, así sea de manera difusa, por el cuerpo social. En ausencia de este apoyo se abren ventanas de vulnerabilidad a la seguridad nacional en la medida en que el proyecto "nacional" deja de ser propiamente nacional.

Las ventanas de vulnerabilidad que presenta una nación son función directa de la distancia subjetiva y objetiva que una comunidad tenga respecto a sus objetivos permanentes. Veamos, en el caso de México, cuál es la situación imperante en 1998.

Objetivos vitales

Por objetivos vitales entendemos aquellos de los que depende la existencia o supervivencia misma de la nación y del estado. En términos generales, estos objetivos se centran en la intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo y tal vez haya que agregar ahora recursos naturales y medio ambiente. En la misma jerarquía se encuentra la supervivencia de la población ante amenazas de exterminio y conservando en todo momento las garantías fundamentales del individuo. Y *last but not least*, el mantenimiento de la independencia nacional y la soberanía de las tres ramas del poder del estado y los tres niveles de gobierno.

Respecto a los objetivos vitales, no existe en este momento algún elemento objetivo o subjetivo que amenace la integridad territorial del país. Hay asuntos como el conflicto de los sobrevuelos no autorizados de aviones norteamericanos. Hay también algunos pendientes con Guatemala en materia de aguas territoriales y el famoso "hoyo de dona" que ocupa el centro del Golfo de México. Pero ninguno

obliga a movilizar militarmente al país. Tampoco existe una amenaza a la supervivencia de la comunidad mexicana.

En lo tocante al ejercicio de la soberanía en los últimos años se han podido constatar presiones en materia de soberanía, especialmente en lo que tiene que ver con el combate a las drogas. Las relaciones entre los dos países han pasado de altos niveles de colaboración (como la declaración conjunta en materia de combate a las drogas de Clinton y Zedillo) a una relación francamente tensa por injerencias de los Estados Unidos en asuntos domésticos (asunto Casablanca). Estados Unidos no parece convencido de que México lleve a cabo de manera sistemática un combate eficaz contra las drogas. Por ello –apunta John Bailey– para Estados Unidos el “dilema es si debe respetar la soberanía de México y esperar a que los esfuerzos de reforma produzcan buenos resultados o –de manera alternativa– intervenir tanto para perseguir sus intereses inmediatos de procuración de justicia como acaso también para acelerar el proceso de reforma”²³

En los próximos años y en la medida en que el aparato de procuración de justicia mexicano proyecte mayor honorabilidad, se deberán establecer con claridad cuáles son los alcances de la cooperación binacional y cuáles son los límites y salvaguardas para garantizar ya no la independencia, sino el decoro y la dignidad nacionales. Directamente vinculado a este tema, aparece otro de mayor aliento que es la redefinición general de la soberanía.²⁴

Toda la teoría del estado y de la forma de gobierno contemporáneas estaban ancladas en la idea de la soberanía de las naciones. La esencia del estado moderno, tal como se ha venido construyendo desde la formación de

las monarquías absolutas,²⁵ es la soberanía, es decir, el poder que no es responsable ante ningún otro. Los atributos clásicos de la soberanía son según su primer teórico, Bodino: absoluta, perpetua, indivisible, inalienable, imprescriptible²⁶.

Las consecuencias de esta *summa potestas* son dos: la primera es la reducción de todo derecho al derecho del estado, proceso que supone la reducción de las capacidades de normar la vida ciudadana de agentes como la Iglesia, las corporaciones y los gremios. El estado adquiere así una centralidad en el juego social y se convierte en la instancia que impone, puesto que es legítimo, los valores que la misma comunidad se ha impuesto. La segunda es la no sujeción a un poder ajeno o superior, en otras palabras, la afirmación del estado nacional frente a los poderes transnacionales.

Las transformaciones del mundo contemporáneo han sido objeto de múltiples análisis que nos eximen de presentar aquí los elementos que componen el nuevo paisaje internacional.²⁷

Las tendencias globalizadoras e integracionistas han generado un terremoto en las concepciones políticas tradicionales. La nueva realidad mundial que parece prescindir del estado nacional se presenta todavía sin contornos institucionales definidos pero con una clara tendencia a absorber algunas competencias emblemáticas de los estados nacionales.

En los años por venir el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en la nueva arquitectura institucional supranacional.

Objetivos de organización del Estado

Se trata de los artículos constitucionales que definen la estructura política del estado. En términos generales estos objetivos son garantizar la existencia y el cabal funcionamiento de una República, democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y el imperio de la ley. El mantenimiento de una democracia electoral equitativa y plural ha ganado mucho terreno en la sociedad mexicana. Los sectores más reaccionarios son minoritarios y su poder bastante relativo. Las discrepancias más importantes empiezan en el último conjunto de objetivos permanentes: los sociales.

En los objetivos de organización del estado en México se ha constatado un estrechamiento de las ventanas de vulnerabilidad en la medida en que se han llenado de contenido las ideas de republicanism, democracia, representación y federalismo. Mientras el régimen se obstinó en controlar, en función de sus intereses, la vida política del país, la percepción de inseguridad se incrementó.²⁸ Los procesos electorales, por ejemplo, que bajo la administración Salinas (1988-1994) fueron una fuente inagotable de conflictos, marchas, movilizaciones y plantones, en definitiva efervescencia social, bajo la administración Zedillo su impacto ha sido mucho menor. El avance de la democracia electoral ha acercado al país a su objetivo permanente (que es respetar el régimen de libertades) y por tal razón la ventana de vulnerabilidad se ha estrechado de manera notable. Hoy la percepción de seguridad (o de inseguridad) no pasa por la órbita electoral.

La principal ventana de vulnerabilidad que hoy presenta el país tiene que ver con el esta-

do de derecho. En múltiples ocasiones el jefe del Estado ha reiterado la necesidad de hacer de México "un país de leyes". En su primer Informe Ernesto Zedillo establecía un diagnóstico descarnado pero muy preciso: "La democracia sólo se puede ejercer plenamente dentro del estado de derecho... Por eso en nuestro país estamos empeñados en construir un nuevo escenario político donde las instituciones sean capaces de garantizar el imperio de la ley..."²⁹

La puntualización presidencial era un reconocimiento implícito a la ausencia de un marco legal verdaderamente eficaz que garantizara una convivencia armónica. No hay nada que amenace tanto a la paz social y a la integridad de las instituciones que el deterioro de la seguridad pública. Mientras el gobierno no consiga convencer a la sociedad que la criminalidad es una amenaza que se puede controlar, la ventana de vulnerabilidad se incrementa subjetivamente mucho más que objetivamente. Dicho de otra manera, las percepciones de inseguridad y de ineficiencia del aparato público para contener a la delincuencia avanzan más rápido que la tasa de criminalidad.

En su tercer informe de gobierno la evaluación del Presidente seguía siendo sombría: "...se debe reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados, hoy la inseguridad pública y la falta de respeto al estado de derecho son el mayor obstáculo para el progreso material y para una vida social armónica".³⁰

En el informe de 1998 las cosas parecían empeorar. Zedillo planteaba el asunto así: "Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública, los tres poderes de la Unión y los tres órdenes

de Gobierno, le hemos fallado a la ciudadanía".³¹

Reconocer los errores no significa por sí mismo un avance en la contención de la amenaza.³² Hoy por hoy, el escenario más catastrófico que enfrenta el país es que los avances democráticos sean cuestionados por una notable falta de eficacia para cumplir una de las funciones básicas de cualquier estado: la seguridad de las personas y de sus bienes.

Objetivos sociales

Los objetivos sociales son el conjunto de derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos. Estos tienen que ver con la educación, la salud y el trabajo. Si en los objetivos de organización del Estado la transición política ha acercado al régimen a aceptar que la estabilidad de la nación pasa por hacer coincidir el objetivo con la realidad, en materia social las cosas parecen más alejadas.

La situación social que impera en México pone en entredicho este conjunto de objetivos permanentes. Muchos actores sociales y el propio gobierno han reconocido que la principal amenaza a mediano plazo a la estabilidad del país es el incremento de la pobreza. En la actualidad el gran tema es determinar tienen o no la capacidad de garantizar los derechos sociales de sus pueblos establecidos en sus Constituciones. Este debate no solamente se ha dado en México.³³ En la discusión sobre nuevas constituciones en América Latina el tema está presente y muchos se preguntan: ¿debemos o no garantizar los derechos sociales? ¿son simple retórica o efectivamente son objetivos cuyo incumplimiento supone un grave riesgo en la mentalidad de las élites políticas y económicas? En la promulgación

de la Constitución brasileña el debate se planteaba en estos términos: "La garantía de los derechos individuales es cada vez más efectiva y operativa en las Constituciones contemporáneas, pero la garantía de los derechos colectivos y sociales, fuertemente pactados en los textos, sobre todo en los países en desarrollo y particularmente en las condiciones de Brasil, se vuelve extraordinariamente dudosa. Derecho individual asegurado, derecho social sin garantía".³⁴ No es necesario aportar una pléyade de argumentos para demostrar que la principal debilidad que México presenta hoy en día es la falta de cumplimiento de sus objetivos sociales. Los mexicanos de finales de siglo viven peor, tienen trabajos más inestables, y son más pobres que la generación anterior. El rezago social está en la raíz de gran parte de los conflictos que vive el país.³⁵

Si recapitulamos lo dicho en este apartado, el resultado es claro: las vulnerabilidades del país son:

1. La presión sobre la soberanía,
2. La definición nacional sobre un proyecto de integración supranacional,
3. La ausencia del estado de derecho (con sus lacras asociadas, la corrupción y la impunidad), y
4. La incapacidad de generar la suficiente riqueza para crear bienestar social.

Establecer acuerdos sobre el diagnóstico de las vulnerabilidades del país puede no ser demasiado complejo. El problema es transitar del diagnóstico a la fase terapéutica.

¿Qué jerarquía para los intereses nacionales?

Una vez establecido un acuerdo sobre las prioridades del proyecto nacional, se debe abrir un segundo debate sobre el que es más difícil conseguir acuerdos nacionales. Como bien señala Sam Sarkesian³⁶ aunque existan acuerdos básicos tales como la protección del territorio para garantizar la seguridad nacional, nunca existirá, en una sociedad abierta, un acuerdo sobre la correcta jerarquía de los intereses nacionales y los recursos que el poder nacional debe destinar para sostenerlos. Es decir, puede haber acuerdos sobre los fines, pero es muy difícil que se dé un acuerdo sobre los medios. Es, por lo tanto, capital desarrollar una jerarquía de intereses nacionales que permita ir abriendo la discrepancia en la medida en que estos no afecten directamente la supervivencia de la nación. En otras palabras, se debe establecer un orden de intereses nacionales que irían de los vitales a los serios pasando por una categoría intermedia que serían los importantes.

Entre los vitales cabe mencionar a aquellos de los que depende la vida de la nación tanto en lo diplomático como en lo militar. En estos intereses lo deseable es que exista un alto nivel de consenso tanto en los fines como en los medios. No es casual que en México en los únicos ámbitos en los que existe una doctrina muy sólida es en nuestra diplomacia y en la doctrina militar. Cualquier revisión de las bases del Estado debería contar con un alto nivel de convergencia de las principales fuerzas políticas. Las políticas exterior y militar son -deben serlo- políticas de Estado.

Entre los intereses vitales del país está el mantenimiento de la independencia nacional y el

consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente. El país ha aceptado la agenda planteada en la última cumbre de las Américas celebrada en Chile (1998) pero no ha definido aún un techo claro a la dinámica integradora. Tampoco ha hecho un esfuerzo significativo por desarrollar una arquitectura institucional que tutele las competencias soberanas que progresivamente son cedidas al exterior. La redefinición del concepto de seguridad nacional pasa inevitablemente por rediscutir lo que significa la soberanía en un mundo globalizado. Sin un acuerdo en este nivel, la comunidad nacional puede desgarrarse en un debate entre integradores y conservadores de la soberanía.

En un segundo nivel tenemos a los intereses críticos. En este apartado se reagrupan aquellos asuntos que no afectan directamente al territorio ni a la supervivencia del país, pero que en largo plazo tienden a convertirse en prioridades de primer orden. En este rango es políticamente más complicado tener un consenso entre fines y medios. Existe, más bien, la posibilidad de acordar objetivos precisos en forma de agenda nacional y abrir una negociación entre las partes. En el caso de México los intereses críticos se reagruparon en la Agenda para la reforma política del estado que incluye los siguientes capítulos:³⁷

- Reforma electoral,
- Federalismo,
- Reforma del poder legislativo,
- Procuración de justicia,
- Participación social, y
- Derechos indígenas.

Otro capítulo importante que escapa al debate sobre la Reforma del Estado es la vulnerabilidad económica del país por su escaso ahorro interno³⁸ y su endeudamiento externo.³⁹

En un tercer nivel podemos reagrupar los intereses serios que son aquellos que no están en la primera línea de las preocupaciones, pero pueden convertirse si no reciben el tratamiento adecuado, en problemas de mayor impacto. El acuerdo político sobre estos es todavía más difícil, en la medida en que ocupan el corazón del debate político en una democracia. Ni los fines ni los medios o más bien la jerarquización de los fines y el uso de los medios puede ser consensuada. Algunos sectores pondrán especial énfasis en el control de la inflación, otros se centrarán en la elevación de los salarios. Toda la política económica y de desarrollo social en un sentido amplio se ubica en este nivel. Si la democracia, como forma de gobierno, está basada en la responsabilidad y esto resulta cierto, el funcionamiento democrático de las instituciones de gobierno debería evitar que se deteriore el círculo de intereses serios para convertirse en asuntos más graves.

La jerarquización de los intereses, aunque polémica, no es abusiva ni tampoco significa que los que están ubicados entre los críticos o los serios no sean dignos de atención. Quiere decir que su incidencia en la seguridad de la nación no es inminente. Si hay un acuerdo general sobre la jerarquización de los intereses nacionales el país se puede dar el lujo de discrepar sin poner en riesgo los fundamentos de la nación. Jerarquizar significa, en este caso, ponderar políticamente lo más importante y evitar que los vaivenes de la política afecten a la seguridad nacional.

El establecimiento de consensos sobre los objetivos nacionales, los intereses nacionales y la jerarquía de los mismos, no completa el paisaje estratégico de una nación, es preciso ubicar los factores adversos que impiden al país conseguir sus objetivos.

Presiones hegemónicas

El primer obstáculo son las presiones hegemónicas. Por presión hegemónica entendemos, siguiendo a Cintra, "el antagonismo que, por su importancia y naturaleza constituye una ponderable amenaza a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes. La superación de este tipo de presiones exige medidas especiales que, por lo general, escapan a la cotidianidad de la vida nacional."⁴⁰ La presión hegemónica más importante es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecidos por la potencia hegemónica. Hoy el país no corre el riesgo de una invasión extranjera, pero si tiene, como antes quedó establecido, una amenaza constante a su independencia y soberanía en estas materias. Más alejada, pero no por ello menos importante, está la presión hegemónica en la esfera militar. La progresiva desnacionalización de los ejércitos y la integración de estructuras militares de obediencia supranacional y con misiones fuera de las fronteras de los países, forman parte de una agenda de seguridad que manejan los Estados Unidos. El exsecretario de defensa de los Estados Unidos, William Perry, promovía un nuevo concepto llamado "la seguridad cooperativa" que intentaba crear una atmósfera de confianza para la celebración de la Cumbre de las Américas en Miami en 1994.⁴¹

La presión, sin embargo, no nace en Miami, tiene raíces más profundas. Como bien lo señala Raúl Benítez al analizar las modificaciones del concepto de seguridad nacional, es importante considerar los efectos "en las políticas de seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas políticos y económicos de los dis-

desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991, convocada por la OEA- la noción "seguridad democrática" y adquiere rango de prioridad de seguridad la integración económica y se busca la colaboración –y posible integración futura- multinacional de las Fuerzas Armadas, redefiniendo los conceptos de "seguridad colectiva" y "seguridad hemisférica" postura consolidada en la cumbre de ministros de Defensa –realizada a mediados de 1995 en Williambourg, Virginia-. El impulsor principal de esta nueva transnacionalización de la seguridad y la defensa es Estados Unidos".⁴²

Factores Adversos

Se trata del conjunto de obstáculos que tienen capacidad de obstaculizar el proyecto nacional pero que no están dotados de intencionalidad. El control o la reducción de los factores adversos supone algo que en México hoy por hoy tiene una presencia relativa y es el pensamiento estratégico. En amplios sectores del país se tiene la impresión de vivir circunscritos a un horizonte que raramente rebasa la frontera sexenal, y eso hipoteca nuestra capacidad de elevar nuestras miras y plantearnos objetivos de mayor plazo. De igual manera, esta ausencia de horizontes a largo plazo dificulta la valoración colectiva y la deliberación sobre las opciones estratégicas que se le presentan a México.⁴³

Las naciones más desarrolladas cuentan con proyectos estratégicos ampliamente difundidos,⁴⁴ lo cual garantiza un valor doble. Por un lado existe una producción de estudios que genera conciencia sobre lo que puede ocurrir en el futuro y eso les permite

prepararse para enfrentar los retos o conjurar las amenazas. Por el otro, les da una nueva vida y una mayor estatura al debate nacional en la medida en que sociedad y gobierno logran consensuar objetivos de mayor aliento que los puramente coyunturales.

En México, lamentablemente, los sectores público y privado viven siempre dominados por una absorbente coyuntura y sus posibilidades de fijarse objetivos en un horizonte más amplio es aventurada, en la medida en que no existe un caudal suficiente de estudios de tipo estratégico que coadyuven a situar el debate sobre el futuro del país en un marco razonable y coherente y no en la pura y simple especulación.

Las instancias gubernamentales, que de manera natural deberían encargarse de promover estos estudios, están hoy por hoy sobrecargadas por una agenda nacional que se desahoga problemáticamente. Existe, por otra parte, una escasez de recursos que afecta siempre a los proyectos menos prioritarios que usualmente son los de corte estratégico. En el sector privado las cosas no son muy diferentes. Existe poca inversión en investigación científica y menos en estudios que intenten escudriñar en el futuro.

La agenda estratégica de la seguridad nacional está dominada por los siguientes temas:

- Alimentos (producción y consumo)
- Dinámica demográfica (migraciones)
- Energía (producción y consumo)
- Defensa Nacional (redefinición del concepto de seguridad y sobrecarga de misiones)
- Entorno Internacional (nuevas presiones hegemónicas e inestabilidad financiera y política)
- Ecología (viabilidad del ecosistema)

- Sistema Político (concordia y estabilidad)
- Sistema Económico (generación de riqueza y justicia social)
- Comportamientos y estructura sociales. (relación entre comunidades culturalmente diferenciadas y unidad nacional)
- Mercado de Trabajo (incorporación de la mujer y competitividad)

Aprobar una agenda de los factores adversos no es difícil, pues existe la conciencia de que son temas sobre los que conviene reflexionar y tratar de que no se conviertan en el futuro en asuntos que amenacen la estabilidad de la nación. Lo crucial es conseguir superar el horizonte sexenal y permitir así que se puedan pactar políticas de estado en las diferentes materias susceptibles de movilizar en un sentido constructivo las energías y el poder nacional. Esta agenda estratégica que se desprende del concepto amplio de seguridad nacional que vimos en el primer apartado, debe ser tutelada y administrada por el gobierno y la sociedad en su conjunto. Después de todo, el horizonte estratégico compete a todos los miembros de la comunidad nacional.

Antagonismos

A diferencia de la agenda estratégica, la agenda que reagrupa a los antagonismos es una agenda de riesgos que debe ser atendida en el momento por organismos especializados del gobierno y en un sentido más general por el gabinete de Seguridad Nacional. Esta agenda de riesgos contempla un horizonte táctico y operativo y está destinada a detectar y reducir el impacto de los antagonismos. Por antagonismos entendemos aquellos factores que están dotados de intención de desestabilizar el país, independientemente de su verdadera capacidad para hacerlo. Hay grupos que re-

únen capacidad y voluntad y son los más peligrosos y otros que sólo tienen voluntad.

Entre los grupos que tienen voluntad de desestabilizar, con independencia de su capacidad para hacerlo, están las tres guerrillas formalmente existentes: EZLN, EPR y ERPI. Mientras estos grupos no deriven hacia una lucha política enmarcada en la legalidad deberán ser considerados como antagonismos a pesar de las simpatías que puedan llegar a tener en círculos políticos legales. Es importante que esta diferencia se establezca porque al momento de formular la agenda de riesgos estos grupos formarán parte de la misma y por lo tanto se legitimará la labor de inteligencia que sobre ellos lleven a cabo las agencias gubernamentales especializadas.

Entre los grupos que tienen capacidad y voluntad de desestabilizar se encuentran el crimen organizado y ciertos grupos político-empresariales, cuyos contornos e identidad siguen siendo un misterio. Se trata de aquellos caciques que obstaculizan las reformas, que promueven la violencia privada, que generan conflictos en regiones como Chiapas y Guerrero, complicando aún más el panorama nacional y legitimando de alguna manera a los grupos insurrectos.

La doctrina de seguridad nacional

Otro debate que sería necesario abrir es el de la revisión de la doctrina de seguridad nacional. Una doctrina es un conjunto de principios generales que conduce la acción de un Estado. Las ventajas de contar con una doctrina son varias. Las más importantes se derivan de la homegenización del lenguaje (todo mundo entendiéndolo mismo) y de la reducción de subjetividad en la conducción política. La

doctrina obliga a quien decide a apearse a ciertos principios independientemente de sus percepciones particulares o sus preferencias políticas. En materias tan delicadas como la seguridad nacional es aconsejable que la acción del gobierno se conduzca por una doctrina conocida y aceptada como nacional

En el México contemporáneo existen doctrinas como la de política exterior que ha tenido la virtud de generar una política consecuente y sobre todo ampliamente consensuada en el interior. Los sucesivos gobiernos se han regido por un conjunto de principios de política exterior que son:

- No intervención
- Respeto a la autodeterminación de los pueblos
- Solución pacífica de controversias
- Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza.
- Igualdad jurídica de los Estados.
- Cooperación para el desarrollo.

Estos principios generales se complementan con los elementos de la doctrina de seguridad nacional que según el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo son:

- No intervención.
- No militarismo.
- Apego al derecho.
- Respeto mutuo.
- Negociación como instrumento para dirimir controversias.⁴⁵

La doctrina de seguridad, expuesta por el ejecutivo, adolece de un defecto grave y es que no da elementos claros (principios de acción) para atender una amenaza interna. Si aplicamos literalmente la doctrina expuesta que rige

para la política exterior y la proyección de México en el mundo, salta una contradicción a la vista. Si la negociación es el instrumento para dirimir controversias y esa es la doctrina de seguridad nacional, no hay razón entonces para excluir al EPR o cualquier otro grupo armado de una mesa del diálogo. La doctrina no puede ser casuística, debe regirse por un principio general que resuelva de una vez por todas si ante una rebelión armada el gobierno debe negociar con el grupo insurrecto o no lo debe hacer. La falta de coherencia en el tratamiento del conflicto chiapaneco⁴⁶ y la distinción entre guerrilla buena (con la que se puede dialogar) y guerrilla mala (a la que se aplica el peso de la fuerza del estado) son las expresiones más obvias de la inexistencia o insuficiencia de una doctrina de seguridad nacional.

La doctrina no sólo homogeneiza el lenguaje y hace previsible la acción del estado. Consigue algo más importante que es reducir la subjetividad del gobierno para enfrentar las amenazas o conducir la política de seguridad nacional y amplía el consenso nacional en materias tan sensibles como éstas. Varios ejemplos ayudarían a redimensionar la importancia de establecer una doctrina de seguridad nacional. Cuando tuvo lugar la Guerra del Golfo, en algunos sectores políticos y militares del país se acarició la idea de participar con la fuerza internacional. Cuando se planteó de forma velada la posibilidad, la reacción fue inmediata: la doctrina del estado mexicano nos impide intervenir militarmente en asuntos que no afectan directamente de nuestros intereses y que además están fuera de nuestra esfera de responsabilidad. El país no se dividió entre los partidarios de participar y los que se oponían a la idea. El debate no tuvo espacio para reproducirse.

En materias como eventuales ataques terroristas y la actividad de grupos subversivos es muy importante que en una democracia se establezca una línea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar estas amenazas en un sentido similar. No es conveniente que ante cada nueva amenaza el gobierno abra un debate que parte a la sociedad desde los círculos más elevados. El caso de Chiapas ilustra muy bien esta problemática. En los primeros días de enero de 1994 el gobierno respondió militarmente a la agresión zapatista y la división de opiniones se manifestó desde el propio gabinete de Salinas de Gortari. De manera expresa el canciller de la República (Manuel Camacho Solís) discrepaba de la utilización de la fuerza poniendo en entredicho la legitimidad del uso de la misma por parte del gobierno en contra de los alzados.

Sin una doctrina de seguridad completa y actualizada la política de seguridad nacional puede ser (como de hecho lo es, errática). Un país que transforma sus estructuras políticas y la ideología del gobierno empieza a dejar en el desván de la historia el autoritarismo y el patrimonialismo, debe impulsar un debate constructivo y exhaustivo sobre la doctrina de seguridad nacional en el nuevo contexto de democratización.

Política de seguridad nacional (objetivos políticos)

Los objetivos políticos definen las metas que una administración se ha fijado para materiali-

nacionales permanentes. En otras palabras, los objetivos políticos marcan etapas en la vida nacional y sirven para movilizar los recursos nacionales y la acción gubernamental (planes, financiamiento). La agenda de política exterior planteada por Zedillo es la siguiente:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estructura política y el mayor peso económico de México en el mundo.
- Asegurar que la política exterior respalde y refleje los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar la vinculación con mexicanos residentes en el exterior y con oriundos.
- Promover posiciones regidas por el principio de corresponsabilidad entre las naciones en los temas de la Agenda Internacional:

1. Estabilidad financiera,
2. Libre comercio,
3. Migraciones,
4. Democracia,
5. Derechos Humanos,
6. Narcotráfico,
7. Terrorismo, y
8. Cuidado del medio ambiente,

Por su parte, la estrategia de seguridad nacional, planteada por Zedillo, contempla los siguientes elementos:

- Preservar la integridad territorial del país, el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales frente a otras potencias u organizaciones criminales.
- Asegurar la vigencia del estado de derecho

- Actualizar la planeación estratégica de las fuerzas armadas y modernizar sus capacidades militares, operativas y de inteligencia.
- Coordinar a las diferentes instancias públicas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra cultura en el sistema educativo nacional, en los medios de comunicación y en la preparación de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.
- Actualizar el marco legal que rige a los servicios de inteligencia con el fin de tipificar y reglamentar sus labores. Estos se apegarán a los principios de eficiencia y legalidad y se aprovechará la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo

Los servicios de inteligencia

Dos elementos destacan de la política y estrategia de seguridad nacional y se refieren ambos a los servicios de inteligencia. El primero es fomentar la cooperación en la materia con servicios extranjeros, cosa en la que se ha avanzado especialmente en lo referido a la inteligencia operativa y táctica para el combate a las drogas. Es probable también que la cooperación se haya ampliado a labores de contrainteligencia (supervisión y vigilancia de funcionarios mexicanos). El compartir información con servicios de inteligencia extranjeros es, en principio, positivo si se basa en una relación equitativa y de mutuo respeto. La equidad no sólo depende del buen trato que los socios le puedan conferir al país, sino de la cantidad de información y los métodos para obtenerla. Para reducir las asimetrías que

presumiblemente la situación actual provoca, sería necesario que México consiguiera dos objetivos: uno es proyectar prestigio como país en esta materia y el otro consiste en desarrollar una red de información lo suficientemente sólida y sin convertirse en una amenaza ni una violación a la soberanía de otros países.

El otro asunto planteado en la estrategia de seguridad nacional es la legislación que rige a los servicios de inteligencia. En esta materia el debate sólo se reactiva cuando salta un escándalo a la opinión pública (por ejemplo la grabación de conversaciones entre José María Córdoba y Marcela Bodenstedt⁴⁷) y una vez pasado el bullicio, el tema duerme el sueño de los justos. Legislar sobre los órganos de inteligencia es una prioridad establecida por el Ejecutivo y debería ser también una prioridad socialmente relevante. Pero si el concepto de seguridad nacional genera polémica, el de inteligencia literalmente bloquea a ciertos sectores de la sociedad. El término inteligencia está directamente ligado a una intensa producción literaria y cinematográfica que ha circunscrito esta actividad al espionaje y a las acciones encubiertas. No es cuestión de extendernos sobre este particular. Baste dejar establecido que en la inteligencia moderna y democrática, la actividad especial y el espionaje forman parte residual de una actividad más analítica que otra cosa. La mayor parte de los servicios de inteligencia contemporáneos trabajan con una enorme proporción de fuentes abiertas (esto es documentos públicos).

La inteligencia en el mundo actual debe ser tratada como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello se deben arraigar socialmente los siguientes puntos:

1) *La labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático.*

Esto supone desligar la labor de los servicios de inteligencia de la imagen de represión y de corrupción que durante años han tenido en México. El servicio de inteligencia en un contexto democrático debe ser un órgano que se oriente por una lógica de Estado y no por intereses de partido y mucho menos de grupo. El órgano de inteligencia debe ser una agencia profesional que se sitúe por encima de los vaivenes de la política partidista. Su función es reunir información que pueda afectar a la seguridad de la nación siguiendo una agenda.

2) *El acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia.*

Para ello se deben resolver los siguientes temas: Acordar una agenda sobre cuáles son los temas y grupos que afectan a la seguridad nacional e identificar con toda claridad cuáles son en un momento determinado los antagonismos que deben ser reducidos para conseguir los objetivos nacionales. Es evidente que esto supone un cambio de percepciones de todos los actores. Para los agentes gubernamentales los partidos opositores dejan de ser potenciales enemigos para convertirse en aliados democráticos y en muchos casos, dada la pluralidad política de los gobiernos estatales, participantes de la comunidad nacional de inteligencia. Y para los partidos con larga tradición opositora el reto es pasar de la lógica del gobierno enemigo y de la condena genérica por las actividades de información a un reconocimiento de su necesidad para con-

ducir los asuntos públicos y reducir, si fuera el caso, a los enemigos de la seguridad nacional.

Una agenda de riesgos en los niveles estratégico y táctico consensuada es fundamental para avanzar en la "presentación social" de los órganos de inteligencia. Una vez resuelto este asunto se debe discutir la responsabilidad del órgano de inteligencia ante los otros poderes de la Unión (Judicial y Legislativo) y el control que jueces y legisladores podrán ejercer sobre él.⁴⁵

3) *El control sobre el órgano de inteligencia.*

Por definición el servicio de inteligencia depende del Poder Ejecutivo y lo más conveniente es que dependa directamente del Presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable ante los otros poderes del estado. El Poder Legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, debe ejercer algún tipo de supervisión sobre los órganos de inteligencia a través de Comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con mucho provecho, tutelar que la agenda y las prioridades de inteligencia forman parte de los intereses nacionales y no están vinculadas con intereses partidistas del gobierno o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos.

La otra cara de la moneda es que los legisladores deben actuar en esta materia como poder del estado y no como representantes de sus partidos.

Los controles judiciales, por su parte, serán

cas, interceptar mensajes o proceder a allanamientos, pero dependerán de las condiciones específicas que el legislador establezca.

4) Una comprensión general sobre la importancia y los alcances de la ley de inteligencia.

Un alto nivel de consenso sobre los objetivos y un entendimiento sobre la rapidez y discreción de los controles es básico para que el órgano sea eficaz. Los servicios de inteligencia deben estar regidos por una legislación especial en la medida en que su función es garantizar la seguridad nacional y por ello en muchas ocasiones tienen que violar disposiciones generales del estado de derecho como la intervención telefónica.⁴⁹ Es fundamental contar con una legislación muy precisa en esta materia, pues por su naturaleza el sistema de inteligencia se mueve en una tenue frontera que divide el estado de derecho de la razón de estado. Es decir, el servicio de inteligencia debe desarrollar temporalmente actividades que van en contra de disposiciones generales sin olvidar que lo hace para garantizar la seguridad nacional. La importancia de una legislación es evidente, pues en ella puede limitarse la acción de los servicios y evitar que funcionen de manera extralegal y estén por consiguiente fuera de control con el peligro que esto puede conllevar.

5) Los secretos oficiales.

El quinto elemento es cómo custodiar los secretos oficiales⁵⁰ y establecer cuáles son las prioridades de inteligencia. En este punto aparece una polémica entre historia y política que dependerá también de las condiciones establecidas en la ley. La clasificación de documentos

oficiales debe estar sujeta a una temporalidad acotada a fin de garantizar, como sucede en otros países, que los historiadores podrán reconstruir algún periodo de la historia.

6) La profesionalización de la labor de inteligencia.

La labor de los servicios de inteligencia está al servicio de la política. La inteligencia, como actividad, sólo sirve si el político la emplea para tomar decisiones. La inteligencia es, resúmen, una actividad que se corona con la toma de decisiones. La inteligencia debe evolucionar al mismo ritmo que el resto de las instituciones políticas y debe compartir la filosofía democrática establecida en la Constitución. En un contexto democrático la filosofía que alienta a un servicio no puede ser políticamente sesgada, pues la alternancia en el poder es uno de los fundamentos del proyecto nacional. Los productos de inteligencia deben ser al mismo tiempo políticamente neutros (desde el punto de vista de la competencia partidista) pero políticamente útiles para la conducción nacional.

Es, en consecuencia, prioritario para consolidar la democracia en México que uno de los pilares más sólidos sean los servicios de inteligencia. Un servicio de inteligencia profesional y con vocación democrática sería una gran contribución a la estabilidad de la nación, sobre todo en momentos como el presente en el que algunos cuerpos de seguridad (policías) parecen estar conspirando contra la paz pública y la tranquilidad del país.

Conclusiones

En el presente artículo hemos hecho una somera revisión del vínculo entre seguridad aa

cional e inteligencia en el México contemporáneo. En una primera instancia analizamos las razones por las que el concepto de seguridad nacional genera tantas reservas en la sociedad mexicana. A partir de esa plataforma analítica discutimos la aparente contradicción entre una definición amplia (que contemple el desarrollo como fundamento) de la seguridad nacional y una definición anclada en principios tradicionales. En nuestra opinión no existe contradicción en ese sentido, sino la mezcla de los horizontes estratégico y táctico. La administración de las agendas (de seguridad nacional y de riesgos) compete en consecuencia al gobierno en su conjunto (en un sentido amplio) y al gabinete de seguridad nacional (en un plano más restringido). Posteriormente analizamos la necesidad de reducir vulnerabilidades y redefinir algunos objetivos permanentes, en especial el que tiene que ver con la integración de México en instancias supranacionales. En la misma línea de razonamiento constatamos las debilidades y carencias de la doctrina de seguridad nacional y finalmente aterrizamos en la estrategia de seguridad nacional propuesta por Ernesto Zedillo en la que se plantea legislar sobre la actividad de inteligencia.

Notas:

¹ Este texto es la versión escrita de la conferencia impartida en el Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos en el INAP el 1 de junio de 1998.

² Es Investigador del CEIICH-UNAM.

³ Los pilares de la estrategia norteamericana de seguridad nacional han variado a lo largo de los años y se han adaptado a las coyunturas, pero en esencia se mantienen inalterados. En palabras de Clinton estos son: 1) "To credibly sustain our security with military forces that are ready to fight. 2) to bolster America's economic revitalization. 3) to promote democracy abroad. Véase CLINTON, William: National Security Strategy of

the United States 1994-1995. Washington. Brassey's. 1995. P-xiii. Puede verse un texto anterior de REAGAN, Ronald: "The United States and the world in the 1990s" en ANDERSON, Annelise y BARK, Dennis: Thinking about America. Stanford University/ Hoover Institution. 1988. Pp.555-564.

⁴ Véase KISSINGER, Henry: La Diplomacia. México. FCE. 1995. P-12.

⁵ Este modelo se le conoce como el Corporate State. Véase: MIGUEL de Amado: La bola de cristal. Los intelectuales y el futuro del capitalismo. Barcelona. Argos Vergara. 1984. P-37 y ss.

⁶ Para tener una visión de conjunto sobre este tema véase CAVALLA ROJAS, Antonio (compilador): Geopolítica y Seguridad nacional en América. México. UNAM. Lecturas Universitarias. 1979.

⁷ Véase KENNEDY, Paul: Auge y caída de las grandes potencias. Barcelona. Plaza y Janés/Cambio16. 1989. P-447.

⁸ BOHORQUEZ, Eduardo y SORIANO, Juan Pablo: "Inteligencia y Seguridad Nacional en México". En Este País. Número 46. Enero de 1995. México DF. P-58.

⁹ MONTEFAYOR, Carlos: "La seguridad nacional". La Jornada. 20 de abril de 1994. P-11.

¹⁰ AGUAYO QUEZADA, Sergio: "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990" en AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. P-107.

¹¹ PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. México. 1983. Pp-58-59.

¹² Baste recordar que el PIB en 1983 retrocedió 5.28%, durante 1984 y 1985 el PIB creció 3.68 y 2.78% respectivamente para caer nuevamente 3.5 puntos porcentuales en 1986 recuperar 1.7 y 1.3 en los dos siguientes años. Véase ASPE ARMELLA, Pedro: El camino mexicano a la modernización. México FCE. 1993. P-69.

¹³ Véase TORO, Celia: "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional." En AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México Siglo XXI 1990. Pp. 267-287.

¹⁴ PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. México. 1989.

¹⁵ AGUAYO QUEZADA, Sergio: "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990" en AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. Pp-122-123.

¹⁶ Sobre las implicaciones de usar un concepto amplio o restringido véase ELGUEA, Javier: "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto". En AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. Pp-76-90.

¹⁷ Sobre este interesante tema véase: CHAUVETT, Michelle: "Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad" en Sociológica. UAM. Azcapotzalco. año 9. Número 25.

¹⁸ AGUAYO QUEZADA, Sergio: "Servicios de Inteligencia y Transición a la democracia en México" en AGUAYO Sergio y BAILEY, John: Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México Siglo XXI. 1997. P-199.

¹⁹ PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. México. 1995. Pp-3-16

²⁰ Usualmente se atribuye a Hobbes la paternidad del "pacto de delegación" pero es posible encontrar en otros autores más antiguos la misma idea. Los actio administrandis establecidos por San Ambrosio Véase PASSERIN D'ENTREVES, Alessandro: Saggi di Storia del pensiero politico. Milano. FrancoAngeli. 1992. Pp-30 y ss.

²¹ Hemos adoptado esta definición por su concisión que es usada por PASTOR, Robert: El Remolino: Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. México. Siglo XXI. 1995. P-26. Pero puede verse un comparativo de definiciones de Seguridad Nacional en GARFIAS MAGAÑA, Luis: "Conceptos sobre Seguridad Nacional" en Crónica Legislativa. Año V. Número 11. Octubre-Noviembre 1996. Pp.69-73.

²² Un caso interesante de este dilema lo presenta el cambio de doctrina de seguridad nacional y de inteligencia en la República Sudafricana. El nuevo régimen democrático publica un Libro Blanco en el que plan-

tea la reforma de la misión y la filosofía así como las prioridades de inteligencia en el nuevo contexto que vive el país. "Antes de la elección de un gobierno democrático, la política de seguridad se formulaba por un gobierno minoritario, por lo que su capacidad para definir lo que era el interés nacional se obstaculizaba. Más aún, puesto que el gobierno minoritario enfrentaba una lucha por la liberación, este tema dominaba el asunto de la seguridad y, en consecuencia, las actividades de los servicios...La seguridad es ahora una meta que puede alcanzarse sólo a través de un esfuerzo constante y debe permanecer como una prioridad nacional, junto con las metas de desarrollo, la reconstrucción y la reconciliación." GOBIERNO DE SUDAFRICA: White paper on intelligence. 1994.

²³ Véase BAILEY, John: "Casablanca: de la provocación al beneficio" en Reforma. 8 de junio de 1998. P-6A

²⁴ El tema ha generado una intensa producción teórica. Véase a título de ejemplo: CAMILLIERI, J.A. y FALK, Jim: The end of sovereignty? London. Edward Elgar Pub. 1992. ILVONEN, Jyrki (ed): The future of the nation state in Europe. London. Edward Elgar Pub. 1992. HORSMAN, Mathew y MARSHALL, Andrew: After the nation state. London. Haper Collins Pub. 1994. BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio (comps.): Soberanía: un principio que se derrumba. Barcelona. Paidós. 1996.

²⁵ Véase: ANDERSON, Perry: El estado absolutista. México, 1979, Siglo XXI.

²⁶ Véase: CHEVALLIER, Jean Jacques: Los grandes textos políticos. Madrid, Aguilar, 1989, Pp. 36 - 49

²⁷ A título de ejemplo véanse los siguientes libros: FOSSAERT, Robert: Le monde au 21 siècle, Paris, Fayard, 1994. IANNI, Octavio: Teorías de la Globalización, México. Siglo XXI, 1996. ZALDIVAR, Carlos Alonso: Variaciones sobre un mundo en cambio, Madrid, Alianza Editorial, 1996: IMRED: Paradojas de un mundo en Transición, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaria de Relaciones Exteriores 1993. Véase también un número monográfico de la revista Política y Cultura. Año 1. Número 2 primavera de 1993. UAM Xochimilco.

²⁸ Esta idea la desarrollamos en otro trabajo. Véase: CURZIO, Leonardo: "México gobernabilidad y conflictos". Revista Espacios. FLACSO, Costa Rica, número 2. 1995.

- ²⁹ ZEDILLO, Ernesto: Primer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1995. Tomo I. P-110.
- ³⁰ ZEDILLO, Ernesto: Tercer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1997. P-19.
- ³¹ Mensaje del 4º Informe de Gobierno. P-6. <http://world.presidencia.gob.mx>
- ³² Pocos días antes del 4º Informe de gobierno, el Presidente presentó el Programa de Seguridad Pública Nacional. Véase: <http://www.gobernacion.gob.mx>
- ³³ De hecho el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD en 1997 se centró en el tema de la pobreza: PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1997. Madrid. Ed. Mundi Prensa. 1997.
- ³⁴ La reflexión es de Antonio Arinos citada por WEFORT, Francisco: ¿Cuál democracia?. San José de Costa Rica. FLACSO. 1993. P-20.
- ³⁵ En múltiples ocasiones diversos sectores del gobierno han reconocido el origen social de algunos de los problemas del país. En fechas recientes el expresidente De la Madrid reconocía que la aparición de guerrillas en México "tienen su raíz en los problemas económicos y sociales". Véase ACOSTA, Carlos: "Mea culpa tecnocrática" en PROCESO número 1141. 13 de septiembre de 1998. P-8.
- ³⁶ SARKESIAN, Sam: US National Security: policy makers. Processes and politics. Boulder. Lynne Rienner. Pub. 1995.
- ³⁷ Véase el Comunicado oficial de la Secretaría de Gobernación del 15 de mayo de 1995. En <http://www.gobernacion.gob.mx/gEsp/document/agendare.html>
- ³⁸ En la presentación del Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) el tema se planteó de manera muy clara en una dimensión de viabilidad del proyecto nacional. Véase ZEDILLO, Ernesto: Tercer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1997. P.166 y ss.
- ³⁹ Véase IBARROLA, Javier: "La deuda externa como factor de dependencia" en El Financiero 17 de febrero de 1995. Pp-34-36.
- ⁴⁰ Véase CINTRA, Thiago: Seguridad Nacional, Poder nacional y Desarrollo. Mimeo. P-37. En realidad Thiago Cintra las llama presiones dominantes.
- ⁴¹ Para un desarrollo de la idea véase JARAMILLO, Mari Luci: "Nuevo orden o desorden intrenacional?" En Actas de la Segunda Conferencia Interregional sobre democracia y derechos humanos. IIDH. Quito. 1994.
- ⁴² BENITEZ MANAUT, Raúl: "Seguridad Nacional y Defensa a fin de siglo". en Crónica Legislativa. Año V. Número 11. Octubre-Noviembre 1996. P-38.
- ⁴³ Es de justicia señalar que existen algunos libros que han tratado de abrir el debate sobre el particular. Véase GONZALEZ CASANOVA, Pablo: México hacia el 2000. Desafíos y opciones. Caracas. Nueva Sociedad. 1989. Véase también PONCE, Dolores y A. LONSO, Antonio: México hacia el 2010. México. Fundación Javier Barros Sierra/Limusa. 1993.
- ⁴⁴ A título de ejemplo véase MINC, Alain: La France de l'an 2000. Rapport au premier ministre. Paris. Ed Odile Jacob/La documentation française. 1994. Un caso más llamativo es el éxito de ventas de libros como el de KENNEDY, Paul: Hacia el siglo XXI. Barcelona. Plaza y Janés. 1993. Y PORTER, Michael: La ventaja competitiva de las naciones. Barcelona. Plaza y Janés. 1991.
- ⁴⁵ PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. México. 1995.
- ⁴⁶ Un análisis exhaustivo de este tema se encontrará en BENITEZ MANUAT, Raúl: "Chiapas: el estado, las fuerzas armadas ante la insurgencia". Mimeo. National Defense University. 1998.
- ⁴⁷ Una parte de estas conversaciones fueron publicadas por el suplemento dominical del diario Reforma. Véase Enfoque Número 73. 14 de mayo de 1995.
- ⁴⁸ Una interesante síntesis de las formas de control y supervisión de los órganos de inteligencia puede encontrarse en HOLT, Pat: Secret intelligence and public policy. A dilemma of democracy. Washington. Congressional Quarterly Press. 1995
- ⁴⁹ Para una sintética y muy clara presentación de las legislaciones especiales sobre espionaje y los derechos generales del individuo véase BEGNE, Alberto: "Las leyes del espionaje en Europa y los Estados Unidos" en Enfoque. Número 77. 11 de junio de 1995. Diario Reforma
- ⁵⁰ Un ejemplo de documentos clasificados y posteriormente publicados son los informes de la DFS publicados bajo el título "Archivos de Bucareli" en Nexos. Número 246. Junio de 1998.