

Capítulo 1:

Seguridad Nacional: Definiciones y conceptos.

1.1 Definiciones

El término de seguridad nacional es un concepto difícil de definir. Las múltiples interpretaciones a lo largo de la historia han generado confusiones que obstaculizan la creación de un sistema, una doctrina o una fórmula eficaz que explique de manera concreta lo que seguridad nacional significa. Es común encontrarse dentro de la rama de las ciencias sociales cierta dificultad para delimitar los conceptos con claridad debido a su naturaleza dinámica. Ésta no es la excepción. Por un lado, la seguridad es un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente un acuerdo sobre su definición¹. Además de los contratiempos para su definición teórica, es prescindible su estudio práctico, pues forma parte fundamental de la política y la práctica en la agenda de un país.

Para su mejor entendimiento, el tema debe ser analizado desde una perspectiva flexible y cambiante, y no como una representación abstracta. La seguridad de un Estado se construye y adapta de manera circunstancial, modificándose de acuerdo a las necesidades de cada país y adaptándose a los contextos de historia, cultura y sociedad. Las diferentes capacidades de los Estados, su situación interna y la del entorno internacional hacen que la interpretación de las amenazas y los objetivos nacionales sean vistos siempre de diferente manera y motiven así, su reformulación constante. Los problemas específicos de un país situado geográficamente en una isla por ejemplo, difieren en gran medida de aquellos que

¹ Lorenzo Meyer. “Prólogo”, en: *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. (México: Siglo Veintiuno, 1990) p.14

se le presentan a una superpotencia. Asuntos internos referentes a la religión, la política, la cultura e identidad, o los grupos étnicos influyen también en el proceso de la toma de decisiones y formulación de una política de seguridad.

La seguridad nacional se encuentra estrechamente relacionada con otras ciencias y disciplinas de la actividad política y humana de los países, y no es posible analizarla en forma independiente o considerarla como una actividad exclusiva de sectores políticos, económicos y militares². También, la experiencia nos ha enseñado que dentro de las ciencias sociales, no hay una teoría que se aplique de manera consistente, y que la renovación y revisión continua de las ideas debe ser permanente y obligada.

El concepto de seguridad nacional ha evolucionado y se ha adaptado a lo largo de la historia, pero siempre se ha mantenido como una prioridad para los Estados en todo el mundo. Toda nación debe ser capaz de defender tanto su soberanía territorial como a sus habitantes y sus intereses nacionales. Existe un sentimiento latente de protección que se genera en un Estado frente a aquellas posibles amenazas del exterior o ante la posibilidad de una crisis interna que desestabilice el orden. El significado de seguridad es el de estar libre de peligro o preocupación. Un sentimiento de inseguridad se gesta en un país vulnerable, incapaz de salvaguardar su integridad como nación. Los ideales presentes en la agenda de seguridad son las de equilibrio y paz, que se ven representados en capacidad bélica y habilidad para garantizar el control interno y externo en el país. La confianza de sus ciudadanos, la legitimidad, el prestigio ante otros países, y el mantenimiento del bienestar en un estado se correlacionan en gran medida con el concepto de seguridad nacional.

² Gerardo Vega G. *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*. (México: Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 1988) p.2

La noción de seguridad se consolida con el nacimiento del concepto de Estado. La paz de Westfalia en 1648 representó la creación de una comunidad de Estados en Europa carente de una autoridad suprema, y de donde resulta una sociedad de Estados independientes e iguales entre sí. Comienza a dominar la idea de que el Estado es el actor más importante dentro del ámbito internacional, justificando así sus actos y sustituyendo a las instituciones internacionales como la máxima autoridad en las relaciones internacionales. Este sistema interestatal crea los principios básicos que conforman un Estado-nación: territorio, población, gobierno, soberanía e intereses nacionales.

Ahora bien, dentro del entorno internacional anárquico, cada Estado busca su supervivencia y es responsable de la protección de sus intereses frente a las amenazas de los demás. La seguridad nacional nace como una precondition para la existencia ordenada del Estado³, como un mecanismo de defensa para garantizar la permanencia y la prosperidad. La seguridad nacional asume, con la aparición de los Estados, su naturaleza política, que la ubica como un fenómeno social circunscrito al proceso político⁴.

La importancia del concepto de seguridad para las relaciones internacionales se ve afirmada por Thomas Hobbes, quien recalca que la función primordial del Estado es la de defender a sus habitantes de la invasión extranjera y de las posibles amenazas⁵. Este mecanismo de defensa legitima al gobierno en función y fortalece los lazos de lealtad con sus ciudadanos mediante el mantenimiento de la paz y de la calidad de vida en el país. El

³ Peter Mangold. *National Security and International Relations*. (London: Routledge, 1990) p.3

⁴ Alejandro Martínez Serrano. *¿Qué es la seguridad nacional?* (Mayo 2001). En: <http://www.tuobra.unam.mx/cgi-bin/vercuatro.cgi?asigcve=17&subnom=66>

⁵ Mangold, p. 7

fin del estado es solamente la seguridad, entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley⁶.

En el pasado, los asuntos de seguridad eran exclusivos de los institutos armados de cada país y de las coaliciones, con un pensamiento totalmente estratégico militar, generalmente inspirado en ideas geopolíticas militaristas⁷. Factores como el nuevo intercambio internacional, el flujo de intereses nacionales de la comunidad internacional, las dos guerras mundiales y la economía del mundo, entre otros, son los principales responsables para que la concepción militar fuera superada por un enfoque que abarcara temas sociales, económicos, ideológicos y políticos.

La palabra seguridad proviene del latín *Securitas* que significa sin temor o despreocupado. La definición que nos da el diccionario indica “libre de peligros, preocupación o ansiedad”. Para Walter Lipperman, una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.⁸ En términos generales la idea de seguridad se ha asociado con la de protección y la de evitar cualquier peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la seguridad nacional como la capacidad de un Estado-nación para defender sus intereses nacionales entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política⁹.

Durante el siglo diecinueve, el concepto de seguridad nacional cubría dimensiones económicas y sociales de la vida política en Europa. Sin embargo, por diferentes razones,

⁶ Norberto Bobbio. *Liberalismo y democracia*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1991) p. 2

⁷ Vega G, p. 5

⁸ Luis V. Pérez Gil. *El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*. (España: Universidad de la Laguna, 2000) p. 209

⁹ Javier A. Elguea. “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”. En: Aguayo Quezada, Sergio. *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. (México: Siglo veintiuno, 1990) p.77

esta concepción dejó de ser relevante cuando la seguridad nacional adquirió una definición más militar a partir de la primera mitad del siglo veinte, y especialmente durante la Guerra Fría. La escuela política internacional del realismo puntualiza que una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y la capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra¹⁰. Esta perspectiva realista de la posguerra, con Hans Morgenthau como su principal locutor, otorga al Estado el papel protagónico de defensa y protección ante las acciones del enemigo, es el principal componente de las relaciones internacionales frente a otros actores de menor importancia como las organizaciones no gubernamentales o las empresas transnacionales, etc. El realismo asume que el Estado es racional, que mantiene un orden interno jerarquizado y un control y coordinación entre sus dependencias. El sistema internacional se basa en la anarquía, donde no existe autoridad suprema que controle las acciones de los Estados, lo que hace también que se genere un ambiente hostil de constante competencia por el poder y la riqueza. Como consecuencia de este pensamiento, los Estados pueden contar con certeza sólo con sus propios recursos para garantizar su supervivencia como entidades políticas soberanas, y su seguridad constituye la preocupación central de la política exterior. En estas condiciones, las relaciones entre Estados se rigen por una distribución del poder para reducir así la vulnerabilidad relativa¹¹. Es una visión en donde la búsqueda por poder y capacidad se hace a través de la aplicación potencial del poder militar. Stephen Walt argumenta que los estudios de seguridad giran en torno al fenómeno de guerra y la define como el estudio de la amenaza, el uso y control de

¹⁰ Hans Morgenthau. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. (Buenos Aires: Editor Latinoamericano, 1986) p.24

¹¹ *Ibid.*, p. 211

la fuerza militar¹², pues sólo cuando su supervivencia ha sido garantizada, puede el Estado perseguir con tranquilidad sus objetivos como nación.

La concepción tradicional fue considerada adecuada durante el periodo de la Guerra Fría, sin embargo, los nuevos debates acerca de la necesidad de una reconceptualización tras los cambios del sistema internacional ponen en eminente duda la eficacia de una visión tan militarizada. La escuela realista argumenta que la inclusión de nuevos temas a la agenda de seguridad amenaza con destruir la coherencia intelectual, y hace más difícil divisar las soluciones a los problemas de importancia¹³.

La interpretación de seguridad nacional ha sido considerada bajo diferentes perspectivas en los países y a lo largo del tiempo. Se le ha definido como un sistema político para gobernar a un estado, como una doctrina política para acceder al poder, como una organización gubernamental para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional, como un medio para emplear el poder nacional, como un aspecto exclusivo de las fuerzas armadas¹⁴, entre otras. Todas estas y otras muchas interpretaciones reafirman la característica variable del concepto, pues algunas de las afirmaciones pueden acoplarse para algunos países, mientras que para otros signifique una aberración, dependiendo de las características de cada Estado.

1.2 Evolución y reconceptualización

Las teorías se consideran exitosas o adecuadas cuando son medidas en términos de aceptación y permanencia, pues son éstas aquellas que reflejan con más claridad la realidad

¹² Stephen Walt. *Revolution and War*. (New York: Cornell University Press, 1996) p. 18

¹³ Stephen Walt. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*. (1991. Vol. 2. No. 35) pp.211-222

¹⁴ Vega G, p. 3

en que se vive. Sin embargo, la realidad es cambiante bajo elementos de lugar, circunstancia y tiempo. No es sorpresa que diferentes teorías hayan existido a lo largo del tiempo, modificándose a medida tal, que la interpretación actualizada difiera mucho de la interpretación original. La teoría sobre seguridad nacional ha evolucionado tanto, que los términos de defensa y seguridad militar han pasado ya a un segundo término. En la actualidad, los políticos argumentan que la seguridad está amenazada por diversos acontecimientos y condiciones que no están relacionadas necesariamente con las fuerzas armadas. William Taylor menciona que la seguridad nacional no solo es el proteger a las personas y al territorio de una invasión física, si no que también representa la protección de los intereses políticos y económicos, que si se pierden, amenazan los valores fundamentales del Estado¹⁵.

Con la caída de la Unión Soviética y el término de la Guerra Fría se genera un cambio en el clima político del mundo, el equilibrio bipolar desaparece y junto con él la amenaza de una guerra nuclear entre dos superpotencias. El contexto internacional cambió trayendo consigo una nueva perspectiva de la realidad. La efectividad militar de los Estados decae durante la era de la posguerra fría, en parte porque este nuevo balance de poder resta importancia a los conflictos de fronteras y territorios. También es así que los países industrializados se vuelven renuentes a las guerras de larga duración, por ser costosas y ser causantes de la pérdida de muchas vidas humanas.

¹⁵ Amos Jordan y William Taylor. *American National Security, Policy and Process*. (London: Hopkins University Press, 1984) p.11

El enfoque más significativo de esta nueva realidad se conoce generalmente como la Teoría de la Interdependencia¹⁶. El sistema internacional globalizado y la continua integración de las economías en el mundo generan nuevos problemas globales que exceden en cierta medida la capacidad que tienen los Estados de velar de manera unilateral por sus intereses según la teoría tradicional de seguridad. La interdependencia en su definición más simple, significa “dependencia mutua”, en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países¹⁷. Este intercambio entre naciones aumenta de manera paulatina con la globalización, y es claro que el fenómeno de interdependencia genera costos, pues representa una pérdida de la autonomía. Sin embargo, según Keohane, aún cuando el costo de este intercambio sea asimétrico, sigue considerándose como interdependencia. La teoría de interdependencia compleja refuta los ideales del realismo en donde el Estado es el único actor de las relaciones internacionales, en donde el uso de la fuerza es el instrumento más eficaz para adquirir poder, y en donde se da una jerarquización de temas en la agenda de los países. Así, la idea de ayuda mutua de la interdependencia genera canales múltiples de comunicación y resolución de conflictos, en donde diversos actores internacionales están involucrados y concientes que el uso de la fuerza no es la única salida.

La seguridad interdependiente sugiere que la mejor forma de garantizar la propia seguridad es ayudando a otros países a alcanzar la suya. El juego de suma cero aplicado durante la Guerra Fría, en donde si un país ganaba otros perdían, ya no resulta funcional en la actualidad. La nueva percepción de las relaciones internacionales se basa en el hecho de

¹⁶ Sergio Aguayo. “México y Estados Unidos, en busca de la seguridad”. En: Aguayo, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. (México: Siglo veintiuno, 1990) p. 26

¹⁷ Robert Keohane y Joseph S. Nye. *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. (Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1988) p. 22

que si un Estado gana, los demás pueden ganar también. Funciona igual de manera contraria, en donde los problemas de un país repercuten de manera negativa en los demás. Así, la interdependencia se basa fundamentalmente en la cooperación y la no competencia entre países. A diferencia de los realistas tradicionales, los teóricos de la interdependencia reconocen que no hay una jerarquía de temas, sino que se trata de series de preocupaciones cambiantes, que también incluyen prioridades no militares¹⁸, por esto, la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja¹⁹.

Otro de los cambios generados a partir de la creciente integración de las economías en el mundo es la creación de nuevos actores internacionales como las empresas multinacionales o los organismos no gubernamentales, quienes buscan un papel más protagónico y con relativa autonomía de los Estados. Las relaciones entre Estados siguen siendo percibidas como la de mayor relevancia en las relaciones internacionales, sin embargo la creación de corporaciones, bancos trasnacionales y la nueva tecnología, crean una red cada vez más compleja de relaciones que tienden a atomizar las fuentes de poder y producen intereses encontrados difíciles de descifrar²⁰. Por otro lado, la creciente relación entre las diferentes sociedades del mundo genera un nuevo sistema en donde las comunidades analizan, cuestionan e interpretan el papel del gobierno en temas específicos como lo es el medio ambiente o los derechos humanos, lo que ejerce cierta presión a modificar continuamente la agenda internacional.

¹⁸ Atanasio Hristoulas. *El nuevo orden internacional y seguridad interdependiente*. En: <http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx>

¹⁹ Keohane, p. 41

²⁰ Aguayo, p. 24

Richard Ullman, actual profesor en la Universidad Princeton y figura de gran influencia en los asuntos de política exterior y seguridad nacional en los Estados Unidos por más de cuarenta años, busca ampliar el concepto de seguridad nacional, y afirma que ésta se ve amenazada por el resultado de diversos eventos que causan una degradación repentina en la calidad de vida del estado o de algún otro actor internacional, lo que genera un cambio significativo en la toma de decisiones dentro del gobierno²¹.

Es necesario entonces, construir una conceptualización que abarque y represente algo más específico que los problemas de supervivencia del Estado, percibidas como amenazas militares del exterior. Las amenazas y vulnerabilidades se presentan en diferentes áreas y es necesario que éstas sean analizadas y definidas bajo criterios que las distinguan de un problema político común, para que formen parte de la nueva agenda de seguridad, sin perder la “coherencia intelectual” de la que la escuela realista habla.

Es así, como los especialistas voltean la cara a temas relacionados con la migración, el medio ambiente, los problemas étnicos y raciales, otorgan mayor relevancia a cuestiones de identidad cultural, política internacional, derechos humanos y gobernabilidad entre otras. Barry Buzan, un analista reconocido internacionalmente por sus estudios en seguridad nacional la define y clasifica en cinco ejes rectores. La seguridad militar, cuyo objetivo es proteger la integridad territorial del estado. La seguridad medioambiental, en donde mantener los ecosistemas, solucionar los problemas energéticos y mantener los recursos naturales necesarios para la existencia humana son su principal meta. Hace también referencia a la seguridad económica, encargada de mantener la estabilidad del país, para asegurar la existencia de recursos necesarios, condiciones de igualdad e independencia de

²¹ Peter Katzenst. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. (New York: Columbia University Press, 1996) p. 8

los mercados, así como evitar posibles crisis que influyan en el desarrollo del Estado. La seguridad social, por su parte abarca la idea de preservar y engrandecer la identidad del colectivo con su nación, incluyendo cultura, tradición e idioma. Por último, la seguridad política, que hace referencia a la estructura, procesos e instituciones políticas, que otorgan legitimidad a los estados²².

1.3 Elementos de seguridad nacional.

Los elementos clave que componen la seguridad nacional son tres, y es preciso analizarlos para lograr una definición más clara. Por un lado se habla del Estado como agente y actor protagónico, el cual proporciona seguridad a la comunidad o al colectivo. El Estado es indispensable para la vida ordenada en sociedad y es aquel que procura el bien común. Los componentes del estado son territorio, gobierno y población, mientras que el rasgo más característico es la soberanía. Esta independencia supone la capacidad de decidir su destino en base a sus intereses u objetivos nacionales. En materia de seguridad nacional, las responsabilidades del Estado son las de preservar la legitimidad de los poderes, proteger los intereses nacionales en el sistema internacional, hacer efectiva la soberanía territorial, reducir adecuadamente la dependencia con el extranjero, preservar los valores y asegurar el desarrollo nacional²³. Estas obligaciones exigen al Estado actuar de manera legítima y a favor de sus ciudadanos, mantener su prestigio internacional y mantener una cohesión nacional que garantice paz, justicia y seguridad.

Los intereses nacionales, por su parte, son el objetivo de un gobierno nacional para fijar metas específicas hacia el desarrollo, siendo el Estado aquel que procura su protección

²² Barry Buzan et al., *Security: a New Framework for Analysis*. (London: Lynne Rienner. Publishers) p. 8

²³ Horacio Toro Iturria. *La seguridad nacional: una visión para América Latina*. (Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Serie de Publicaciones especiales, 1980) p.31

y consecución. Los intereses nacionales de un país son el reflejo de sus valores, de su ideología y propósitos, proyectados a nivel nacional e internacional. Es la conveniencia que un Estado considera vital e indispensable conseguir, para así lograr mantener un adecuado poder nacional que le permita desenvolverse racionalmente, tanto interna como externamente²⁴. El poder nacional representa para las relaciones internacionales la capacidad de un Estado para influir en el comportamiento de otros, ya sea por medio de la persuasión o la coerción, puede a su vez ser considerado como poder de autodeterminación. La política internacional implica una constante contradicción de voluntades e intereses, pues son los Estados soberanos los que buscan determinarse libremente, provocando un choque entre sus relaciones. Así, el poder nacional es el resultado de la aglutinación de todos los medios que dispone una nación: políticos, económicos, sociales y militares, es instrumento afianzador de la soberanía, orientado a conquistar y preservar los objetivos nacionales²⁵. En general, los intereses buscan el logro de la política nacional, y son aplicados con el esfuerzo y los recursos de la nación mediante el poder nacional. Los intereses nacionales pueden ser permanentes o coyunturales, dependiendo de las condiciones en las que aparecen y de su vigencia en el tiempo.

Donald Nuechterlein, reconocido analista en relaciones internacionales y política exterior de los Estados Unidos, identifica cuatro intereses nacionales básicos: la defensa frente a las amenazas de violencia física, el mejoramiento del bienestar económico, el mantenimiento del orden mundial, y la protección y el fomento de un conjunto de valores que los ciudadanos comparten y consideran válidos. Nuechterlein define estos cuatro principios como intereses nacionales para los Estados Unidos, enfatiza que el fundamento

²⁴ Daniel Carrasco. *Intereses nacionales y objetivos nacionales*. (1997). En: http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20030909124005.html

²⁵ John Vásquez. *El poder de la política del poder*. (México: Gernika, 1992) p. 87

principal de los intereses en un país debieran ser la defensa del bienestar de los ciudadanos, del territorio y de su sistema constitucional²⁶. A su vez, Hans Morgenthau argumenta que los intereses de una nación pacífica solo pueden ser definidos en términos de seguridad nacional, y la seguridad nacional debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones²⁷.

Por último, el tercer elemento clave dentro del concepto de seguridad nacional son las amenazas, que se originan de acciones y políticas de otros estados, y que impiden la plena ejecución de los objetivos nacionales aún cuando estén actuando para proteger sus propios intereses legítimos. En el lenguaje de seguridad nacional, a las amenazas se les conoce también por el nombre de antagonismos, que el diccionario define como “contrariedad, rivalidad y oposición”²⁸. El General Gerardo Vega define los antagonismos como los obstáculos de todo orden, de origen interno o externo, material e inmaterial que pueden dificultar o impedir la conquista y el mantenimiento de los intereses de una nación, afectando así su seguridad nacional²⁹. El análisis de Nuechterlein distingue entre “problemas de supervivencia” (amenazas de corto plazo a la existencia de una sociedad que llevan a invocar la defensa) y “problemas vitales” (amenazas de largo plazo)³⁰. También se consideran “problemas mayores” a los sucesos internacionales que pueden convertirse en problemas vitales, y “asuntos periféricos” que no afectan el bienestar de la sociedad, sino las actividades en el extranjero de ciudadanos y corporaciones.

²⁶ Daniel E. Nuechterlein. *America Recommitted: United States National Interests in a Restructured World*. (Lexington, KY.: University Press of Kentucky, 1991) p.51

²⁷ Morgenthau, p. 553

²⁸ Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. *Encyclopedia of Government and Politics, Volume 2*. (New York: Routledge, 1998) p. 734

²⁹ Vega G, p. 15

³⁰ Richard Rockwell y Richard Moss, p.65

No es posible manejar un estándar universal sobre aquello que es lo que amenaza al individuo y la existencia del Estado, pues ésta varía dependiendo los diferentes sectores y niveles de análisis. La defensa del Estado requiere no solo de la atención militar, pues en la actualidad existen también amenazas de carácter ambiental, económico, social, político e incluso humano. Una gran parte del sistema internacional, que incluye los principales centros de poder, vive en un sistema comunitario de seguridad en el que ninguno de sus miembros espera o se prepara para aplicar el uso de la fuerza en sus relaciones³¹. Richard Ullman ofrece una definición alternativa a la seguridad nacional, en donde menciona que las amenazas son acciones o secuencia de eventos que, violentan de manera drástica el bienestar de los habitantes, o que amenazan de manera tal, que minimizan la gama de opciones de políticas disponibles para el gobierno o el sector privado³². Esta concepción incluye las amenazas directas o intencionales a la ciudadanía, lo que refleja de mejor manera los intereses actuales de una sociedad.

Por un lado, las amenazas militares pueden ser internas cuando grupos separatistas, revolucionarios o terroristas obstaculizan la paz civil, y son externas cuando la integridad territorial y la soberanía están en peligro, ya sea por guerras o invasiones. Las amenazas ambientales pueden ser causadas o no por la actividad humana y las preocupaciones van desde la extinción de especies animales y plantas hasta la degradación de la biosfera y el planeta. Casos de terremotos, inundaciones o explosiones volcánicas se encuentran fuera del control humano y están latentes en todo momento. Los cambios en el sistema ambiental ocasionados por emisiones o desastres industriales son causa de la actividad deliberada del individuo, al igual que los efectos de la sobrepoblación, la escasez de recursos naturales, los

³¹ Buzan, p. 62

³² Richard Ullman. "Redefining Security". *International Security*. (Verano 1983. Vol.8.No.1) :133

problemas energéticos, etc, que son considerados en la actualidad como graves amenazas a la seguridad nacional de un país.

Las amenazas al sector económico se dirigen principalmente a las normas, reglas e instituciones de la economía y de los mercados nacionales. Circunstancias que pongan en peligro el bienestar y la calidad de vida de los individuos así como la existencia del estado son considerados como amenazas. Una repentina crisis o la paulatina y creciente internacionalización de la economía mundial pueden producir cambios bruscos en la economía, amenazando a la nación. El sector social se encuentra amenazado principalmente por cuestiones migratorias y étnicas. Los grupos independientes al país ponen en peligro las costumbres, lenguaje e identidad nacional de los ciudadanos. La globalización trae consigo una gran movilización de personas que generan una gran multiculturalidad, que ocasiona a su vez una pérdida de nacionalismo en el mundo.

Las amenazas al sector político son las que atentan en contra de la soberanía del Estado, soberanía entendida como las estructuras, procesos e instituciones del gobierno. La identificación de estas amenazas no resulta tan fácil, pues en cierto sentido, toda seguridad es política, toda amenaza y defensa se constituye y define mediante la política³³. En general, las amenazas políticas atentan contra la legitimidad, el reconocimiento y la autoridad del gobierno que pueden desencadenar circunstancias de inestabilidad política, corrupción e ingobernabilidad entre otras³⁴. También es un problema el desarrollo, pues una amenaza grave es el abismo entre los ricos y los pobres y los problemas de distribución del bienestar.

³³ Buzan, p. 141

³⁴ Rockwell y Moss, p.56

1.4 Ramas alternativas de seguridad

La evolución de la seguridad nacional ha sido necesaria debido a los constantes cambios y nuevos problemas que dominan la escena política internacional. Junto con los problemas y vulnerabilidades que el mundo conoce desde hace tiempo, surgen otros temas, algunos son nuevos y otros son simplemente nuevas presentaciones de problemas anteriores que han adquirido importancia debido a los avances de la tecnología, al rápido crecimiento y a la globalización .

La tecnología y la comunicación han hecho posible comunicarse con cualquier parte del mundo en minutos y viajar a cualquier parte del mundo en horas. Hoy en día es posible un intercambio de información mucho más efectivo entre las naciones de lo que era hace algunas décadas. La nueva interconexión entre Estados ha fortalecido a la economía internacional que se integra de manera tal, que las acciones y consecuencias de una entidad se reflejan en gran medida sobre los demás, creando un vínculo y relación que antes no existía.

El impacto es también para la sociedad, pues el contacto y acceso a la información entre países desarrollados y de tercer mundo crea una gran movilización de masas, y una mayor conciencia política, económica, ecológica y cultural dentro de la sociedad. Los ataques terroristas, la violencia étnica, las epidemias o las repentinas crisis económicas, por solo mencionar algunos, son los asuntos que hoy en día comienzan a ser considerados de importancia dentro de la agenda en los países. Agenda que abarca temas sobre derechos humanos, medio ambiente, pobreza, gobernabilidad, migración internacional e incluso identidad nacional. Los mecanismos de seguridad internacional ya no funcionan de la misma manera que funcionaron en el pasado, el conflicto internacional conocido se modifica, pues se modifican los actores, la duración, permanencia y la capacidad misma de

los Estados. Surge entonces, el miedo de que las instituciones existentes sean incapaces de combatir los nuevos problemas que la agenda de seguridad considera³⁵.

Las propuestas hechas dentro del marco de seguridad generan como resultado conceptos como el de seguridad colectiva, seguridad humana y seguridad democrática. El debate se hace inminente, ya que algunos teóricos consideran innecesario que el término de seguridad nacional abarque otros aspectos diferentes del militar, mientras que los teóricos que buscan la ampliación del término admiten como problemas de la agenda los referentes al medioambiente, la política, la economía, la cultura y la sociedad.

1.4.1 La seguridad humana

La seguridad humana complementa en gran medida a la definición de seguridad nacional y es un elemento esencial dentro de la búsqueda para fortalecer el desarrollo humano. La seguridad humana pretende proteger a la gente de aquellas amenazas que perjudican al individuo y a la comunidad, privilegiando la seguridad de las personas ante la seguridad del Estado. El énfasis que se hace hacia el ser humano es lo que la distingue de aquel objetivo que, acorde a los siglos diecinueve y veinte, debía proteger el territorio como política esencial de seguridad.

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en 1994 marca el inicio y la pauta para definir la seguridad humana. La idea principal se centra completamente en las personas y el objetivo es reducir el riesgo colectivo por medio de acciones de prevención que disminuyan las causas y

³⁵Comisión de Seguridad Humana. Human Security Now. New York, 2003, p. 11

circunstancias de la inseguridad³⁶. El concepto responde a una exigencia de los individuos por satisfacer las necesidades elementales y a la sensación generalizada de inseguridad. Refleja el impacto de los valores y las normas de las relaciones internacionales, y se considera como demostración del cambio sufrido en el mundo, en donde los intereses y la identidad se re evalúan y evolucionan. El concepto se encuentra interrelacionado con el desarrollo humano y seguridad global, pero no debe ser relacionado como sinónimo de ninguno de los dos.

Esta nueva política fue utilizada por primera vez en 1996 en Canadá; Noruega y Japón fueron los siguientes que aplicaron los principios a su política exterior.

El concepto tradicional de seguridad es necesario, pero no es condición suficiente para garantizar el bienestar humano, la seguridad humana es el mecanismo de reparación para reorientar la atención hacia un sentido más humano³⁷. Dado que el objetivo principal de la seguridad humana es la de proteger a los ciudadanos de amenazas críticas, es de gran importancia el identificar cuales son éstas y prevenirlas eficazmente. Para muchos en el mundo, las peores amenazas de seguridad vienen de enfermedades, hambre, contaminación de aguas, crimen y violencia en las calles, amenazas que vienen del interior del Estado. En general, los ejes rectores de este concepto giran en torno a la política, la economía, la sociedad, el medio ambiente y la cultura, siendo problemas prioritarios de la agenda los casos de pobreza, contaminación, violencia, desempleo, la tortura o el genocidio, entre otras

³⁶ Jonathan Ortiz Navarrete. "La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense". *Afers Internacionals*. (2002-2003, No. 60): 2

³⁷ Edward Newman. "Human Security and Constructivism". *International Studies Perspectives*. (Agosto 2001. Vol.2 No.3) : 245

Las amenazas pueden ser directas e indirectas. Las directas son ocasionadas por uno o varios grupos independientes, ya sean terroristas, rebeldes o paramilitares. Son acciones intencionadas y violentas que van en contra de los derechos humanos. Por su parte, las amenazas indirectas o estructurales son acciones realizadas por grupos o instituciones quienes perjudican a los individuos, aún cuando la acción realizada tenía un propósito distinto³⁸. Una crisis económica causa estragos en la población, o una política de deforestación tiene consecuencias ambientales perjudiciales para las comunidades, por dar algunos ejemplos.

Así, cuando los valores básicos de la seguridad humana están amenazados, la presunción es que al intervenir se defenderá y promoverá un bien público, incluso si esto significa arriesgar el orden internacional y violar la soberanía de estados individuales en el proceso, se convierte en la base de ésta doctrina³⁹. Significa un proceso exitoso hacia el desarrollo humano equitativo, pues progresa hacia la seguridad común y la justicia social. La violación y abusos a los derechos humanos tienen gran impacto en la paz y estabilidad de los Estados.

La democracia juega un papel importante dentro de la variable política de seguridad humana pues representa el mecanismo primordial para manejar y resolver los conflictos. El aumento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en las otras esferas⁴⁰.

³⁸ Sabine Alkire. *A Conceptual Framework for Human Security: Working Paper*. (University of Oxford: Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE, 2002) p. 30

³⁹ Ortiz Navarrete, p.2

⁴⁰ Francine Jácome. *El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil*. Coordinación Regional de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES. (Junio 2004). En: http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10867912571Conclusiones_y_recomendaciones.doc

La crítica a la seguridad humana es que minimiza los problemas de seguridad de las naciones, dejando en segundo plano a los problemas de paz y seguridad. Es una doctrina que difiere de la idea realista, ya que al estar basada en el constructivismo aborda una visión de cambio en donde las relaciones, los intereses y el comportamiento pueden transformarse con el tiempo, ya que originalmente fueron construidos socialmente.

1.4.2 Seguridad democrática

La seguridad democrática se define como la aplicación de la seguridad al nivel de los principios y valores de la democracia. Entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los actores humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc⁴¹. Las democracias modernas no se limitan hoy a una concepción basada sólo en la realización de elecciones libres, justas y transparentes, o en el respeto de los derechos humanos, exigen también el buen funcionamiento del Estado. La sociedad ha logrado mejores niveles de educación, y el gran flujo de información hace más perceptibles a los ciudadanos acerca de cuales son las fallas de las instituciones políticas y del sistema. El terrorismo, el narcotráfico, el contrabando de armas, la ingobernabilidad, las guerrillas, la corrupción, etc., son delitos de gran magnitud, que producen verdaderos movimientos telúricos en el interior de los países, generando inestabilidad y anarquía, y que han modificado para siempre el concepto de paz y seguridad nacional en el mundo⁴².

⁴¹ *Ibíd.*, p. 2

⁴² Cesar Gavira. En: Ana María Salazar. *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias*. (México: Nuevo siglo Aguilar, 2002) p. 10

La gran ola de democratización que sufrió Europa del Este después de la caída del muro de Berlín en 1989 generó un nuevo panorama político, en donde el papel de las instituciones democráticas se volvió más importante. El reto de las naciones ex-comunistas se convirtió en el de reestructurar su sistema político y fortalecer una democracia para lograr acceder a la Unión Europea. El Consejo de la Unión Europea se comprometió en la Cumbre de Viena en 1993 a promover la integración de nuevos Estados miembros y a promover una política de apertura y cooperación a aquellos países de Europa central y del este que opten por una democracia⁴³. La Unión Europea es concebida dentro de un esquema de valores democráticos, pues los países fundadores y miembros los representan dentro de su sistema político. La Conferencia sobre Democracia Parlamentaria en Estrasburgo del año 1983 define el concepto de democracia en Europa, bajo el consenso de los países miembros y en presencia del parlamento y del consejo:

Una democracia genuina representa la libertad y la dignidad del ser humano, la libertad de expresión y de pensamiento. Representa el derecho a juzgar y el derecho a la libertad de movimiento como requisitos indispensables de coexistencia. El Estado es el proveedor de estos derechos y se compromete a protegerlos y promoverlos⁴⁴.

El objetivo del consejo europeo es el de fortalecer el proceso de democratización en los países, los valores democráticos, los derechos del hombre y las libertades básicas. La idea de una seguridad democrática surge en Europa como instrumento para mejorar las instituciones y la sociedad civil en una forma democrática que facilite la cooperación entre países para lograr el mantenimiento de la paz.

⁴³ Heinrich Klebes. *The Quest for Democratic Security, the Role of the Council of Europe and U.S. Foreign Policy*. (Washington, DC.: United States Institute of Peace, 1999) p. 4

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9

Por su parte, los países de América Latina se han visto en la necesidad de implementar sistemas que garanticen la seguridad democrática en los países. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica suscrito en 1995 busca consolidar la democracia, la gobernabilidad y la paz en la región. Este modelo apoya la seguridad democrática, basada en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas y la seguridad de las personas y de sus bienes⁴⁵. Esta concepción busca, dentro del estado de derecho, fortalecer las instituciones democráticas y jurídicas que permitan el ejercicio efectivo de las libertades para sus ciudadanos.

El gobierno de Colombia ha desarrollado un plan estratégico de seguridad democrática que involucra tanto al gobierno como a las demás ramas del poder, diseñando estrategias que hagan frente a las nuevas amenazas. El gobierno colombiano afirma que,

...la verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la fuerza pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, el Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad⁴⁶.

Entiende a la seguridad como la protección de la sociedad y su democracia, fortaleciendo el libre ejercicio de la ley y abogando también por la participación activa de sus ciudadanos.

La ideología occidental expresada en la teoría de la paz democrática de Immanuel Kant, en donde se argumenta que entre países democráticos es improbable que se genere una guerra, propicia los instrumentos necesarios para incentivar la seguridad democrática

⁴⁵ Varios. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. En: http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvii/tratado1.htm

⁴⁶ Varios. Ministerio de Defensa de la República de Colombia. *Política de defensa y seguridad democrática*. (2003). En: http://www.presidencia.gov.co/documentos/seguridad_democratica.pdf, p. 12

en los países y así mantener la paz y fortalecer los derechos y libertades de la sociedad. Los propósitos de ésta teoría es fundamentalmente la de oponerse a la agresión entre Estados, a la tiranía, el terrorismo y el crimen, busca apoyar medidas de seguridad nacional y orden mundial mediante la promoción y consolidación de los ideales democráticos, incluyendo la protección al individuo y sus derechos⁴⁷.

La relación entre seguridad y democracia es cada vez más estrecha y debe ser contemplada por los gobiernos como nueva prioridad para la seguridad nacional. También es así que la seguridad militar, económica y democrática deben actuar de manera conjunta dentro de los Estados. Por otro lado, la globalización requiere de mayor cooperación entre naciones, pues por ejemplo, la seguridad nacional de Estados Unidos depende también de la Europa.

1.4.3 Seguridad colectiva

Ningún país es perfectamente capaz de satisfacer completamente sus necesidades en términos de seguridad nacional. Es por esto que tarde o temprano, las naciones comprenden la necesidad de compensar esas debilidades mediante un método de seguridad colectiva. Las ideas de Immanuel Kant durante el siglo dieciocho son un antecedente al concepto de seguridad colectiva actual. El argumentó que para preservar la paz en el mundo era necesaria una sola condición, crear una federación de Estados comprometidos con el mantenimiento de la paz universal, en donde se extienda la solución pacífica de conflictos, el compromiso de no agresión y el derecho internacional⁴⁸. La mejor aproximación contemporánea a esta ideología es la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas

⁴⁷ James Robert Huntley. *Pax Democratica, a Strategy for the 21st Century*. (London: Macmillan Press, 1998) p.147

⁴⁸ Immanuel Kant. *Perpetual Peace*. (New York: Liberal Arts Press, 1957) p. 16

posteriormente, ya que su creación se debe al ideal basado en que la guerra puede evitarse a partir de la existencia de una organización internacional para la paz. En las Naciones Unidas, los miembros del Consejo de Seguridad tienen la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional y el artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de las armas para resolver conflictos internacionales. La OTAN, a su vez, es considerada un organismo de seguridad colectiva y alianza militar, creada en el periodo de la Guerra Fría. El Pacto de Varsovia, al ser creado bajo objetivos de ayuda mutua y cooperación, es considerado un mecanismo para mantener la paz y la seguridad en el mundo.

La seguridad colectiva es el intento de mayor alcance que se tenga conocimiento en el sentido de superar las deficiencias de un sistema de ejecución legal completamente descentralizado⁴⁹. La seguridad colectiva propone que todos los miembros de la comunidad se comprometan a vigilar el cumplimiento del derecho internacional y es un sistema en donde el problema de seguridad de una sola nación ya no es sólo cuestión de uno, sino algo que le incumbe a todas las naciones, quienes se preocupan de la misma manera que si se tratara de su seguridad. La realización de la seguridad colectiva supone un determinado grado de cohesión y acuerdo entre los Estados asociados, por encima de sus diferencias.⁵⁰ Esta unión se basa en la existencia de valores comunes y a un compromiso de preservación y defensa mediante intereses afines. La interdependencia se da en múltiples aspectos: políticos, económicos o sociales. Para que la seguridad colectiva funcione eficazmente y ayude a prevenir la guerra y el conflicto, deben cumplirse tres principios. Para Morgenthau, el sistema colectivo debe poseer la fuerza suficiente para intimidar a cualquier agresor y

⁴⁹ Morgenthau, p. 347

⁵⁰ Toro Iturra, p. 24

hacer que éste no se atreva a desafiar el orden. Los países miembros deben mantener un mismo ideal de seguridad, y por último, las naciones deben estar dispuestas a sacrificar sus intereses y estar inspiradas por el auto sacrificio⁵¹. Los Estados renuncian al uso individual de la fuerza en casos de peligro, obteniendo a cambio la garantía de que la amenaza sería respondida por una comunidad unida.

La globalización y la necesidad de sobrevivir generan en las naciones cierta dependencia hacia la materia prima o los recursos naturales de otros países. La seguridad es también económica en el sentido en que para mantener un sistema monetario internacional estable, es necesaria la completa cooperación de las naciones⁵².

1.5 Una definición conceptual de la seguridad nacional.

Tras analizar el origen y la evolución de la seguridad nacional, podemos entender con mayor claridad su relevancia dentro de las relaciones internacionales. A continuación se muestra una definición objetiva y concreta sobre seguridad nacional, basada en los elementos, antecedentes y componentes básicos que se analizaron con anterioridad. Es una compilación propia que pretende incluir los elementos esenciales: La seguridad nacional se manifiesta como un proceso continuo e incesante, es la condición política, económica, social y militar que garantiza el desarrollo y la estabilidad de un Estado. Permite el equilibrio necesario para asegurar, mediante la aplicación del poder nacional, la obtención y el mantenimiento de los objetivos nacionales, previniendo y actuando ante cualquier amenaza interna o externa que ponga en peligro los intereses de la sociedad.

⁵¹ Morgenthau, p. 493

⁵² Jordan Amos y William Taylor, p. 14

En suma, la seguridad nacional garantiza la supervivencia del Estado, vela por el mantenimiento de su soberanía e independencia, y procura mantener una situación de libertad y tranquilidad. Busca el cumplimiento de los objetivos nacionales, basados en la expectativa y necesidades del pueblo. Tiene una dinámica propia, y existe en función del desarrollo de un país, pues otorga a sus ciudadanos bienestar y calidad de vida. “La seguridad implica desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad”⁵³.

Para concluir con este capítulo, es necesario aterrizar el tema con una definición de seguridad nacional que represente las nuevas aspiraciones del Estado mexicano para fomentar sus objetivos como nación. Se menciona a México pues es éste el principal objeto de estudio en la presente investigación. La definición más concurrida por especialistas mexicanos, y la que pareciera más adecuada es aquella expresada por el Colegio de Defensa Nacional:

La seguridad nacional es la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos de poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito internos como las procedentes del exterior⁵⁴.

Es importante esta definición ya que refleja la perspectiva del país e incluye los elementos más importantes. Sin embargo, las interpretaciones aún son diversas y no se ha establecido un sistema coherente de seguridad nacional que incluya la cooperación de las diversas instituciones del gobierno. Los cambios en el mundo requieren también de evolución hacia el interior, la ampliación de la agenda de seguridad es necesaria, siempre y cuando ésta no

⁵³ Robert McNamara. en: Oscar Morales Herrera. *Los objetivos nacionales, el poder nacional y la democracia*. (El Salvador: Colegio de altos estudios estratégicos, 1995) p.24

⁵⁴ Martínez Serrano, p.9

caiga en ambigüedades e incorpore temas no relacionados con el ámbito. México necesita desarrollar la capacidad como Estado de percibir las amenazas que ponen en peligro la estabilidad e integridad de México, prevenirlas y atacarlas de manera contundente, con el fin principal de sostener y fortalecer al país y a su democracia.