

CAPITULO II

Seguridad Nacional en México

Independientemente de que existen amplios trabajos estratégicos y militares respecto a la idea de Seguridad Nacional en México, nos remitiremos a hacer un estudio de las ideas relacionadas con el desarrollo, siendo estas las menos estudiadas y las que nos permitirán demostrar empíricamente, la relación y compatibilidad del concepto de Seguridad Humana para su desarrollo en México, sobre todo en respuesta a la coyuntura internacional.

Existirán cuatro aspectos que se deben analizar para definir Seguridad Nacional en un sentido amplio para México: El concepto, la Doctrina, las Políticas de Seguridad Nacional y la Agenda de Seguridad Nacional.

1. El concepto de Seguridad Nacional en México : una aproximación teórica.

En general los planteamientos de Seguridad a nivel internacional por parte de México, están muy ligados a los que se han desarrollado a nivel interno, es decir, en general hay cierta coincidencia entre su postura internacional y los postulados básicos que se defienden en la Constitución relativos a la formulación de su Política Exterior y en general a su actuación a nivel internacional.

Antes de intentar adentrarnos en la historia del desarrollo del concepto, es importante que planteemos una perspectiva teórica sobre en base a qué postulados se formula una política de Seguridad Nacional. Es importante así mismo entender la necesidad de reconocer, que cada política nace de un momento histórico determinado y responde a cierta coyuntura.

A través de la siguiente secuencia, buscaremos una aproximación al concepto a nivel nacional, para luego en los siguientes capítulos desarrollar una visión regional y finalmente una propuesta a nivel internacional, para, como ya se ha expresado en este trabajo , lograr maximizar los beneficios que ello implica.

1.1 Valores y Conceptos Generales a la Seguridad Nacional

Valiéndonos del texto de Alejandro Martínez Serrano *¿Qué es la Seguridad Nacional?*, podemos identificar algunos conceptos básicos que a los largo de este trabajo se trataran de identificar empíricamente. El autor los reconoce como *“...parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina...”* Esto es válido si retomamos la definición que el mismo autor plantea sobre Seguridad Nacional:

“...La Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para

su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, las energías y todos los recursos disponibles...”¹

En base a este concepto, dichos valores y propósitos fundamentales se pueden clasificar como sigue:

- Aspiraciones Nacionales: Pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad. Dentro de los Planes de Desarrollo como veremos a continuación, incluso hay espacios de proyección nacional donde se trata de dibujar un esquema que justifique las medidas nacionales de una época determinada, en función de la consecución de una meta futura en particular.
- Intereses Nacionales: Deseos o pretensiones del gobierno , que sirven de guía en un Estado, para determinar la política nacional, donde se incluyen la auto conservación, la independencia, la integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
- Objetivos Nacionales: Son establecidos por la política de un país, incluyendo en sí postulados o principios básicos permanentes², que definen modos de vida, y cuyo logro implica lograr un beneficio para los intereses nacionales; Cuando hablamos de aquellos que tienen carácter

¹ Martínez Serrano, Alejandro, 2001. ¿Qué es la Seguridad Nacional?

² Los objetivos nacionales permanentes son las metas o fines que una nación desea conservar para garantizar su supervivencia y para disfrutar mayores estándares de bienestar..

permanente serán ubicados como parte del texto constitucional. Dentro de este concepto existe una subdivisión muy relevante para nuestro estudio: Objetivos Nacionales Coyunturales, que se refieren a la construcción de medidas que pretendan atender a las situaciones más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes; pueden ser encontrados como parte de los postulados de los distintos Planes de Desarrollo Nacional.

El establecimiento de los Objetivos Nacionales resulta finalmente de una intensa interacción entre gobernantes y gobernados donde los primeros “...*en su calidad de legítimos representantes de la mayoría, interpretan y analizan los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales...*”³. A partir de este postulado, se entiende el origen en el establecimiento de las prioridades nacionales y del desarrollo de políticas determinadas para la atención de distintos problemas.

En general el gobierno debe, a través de estos claros conceptos, procurar medidas para mantener aquellos objetivos que ya han sido alcanzados, y reformular medidas para lograr los nuevos, coyunturales o simplemente aquellos que aún no han tenido respuestas o adelantos eficaces.

³ *Ibíd*em

- Amenazas: Situaciones que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación. Las amenazas son las que tradicionalmente se han tomado en cuenta para el desarrollo de políticas de seguridad nacional, en tanto en su mayoría incluyen medidas que implican el uso de las fuerzas militares.
- Antagonismos : Criterios opuestos al logro o preservación de los Objetivos Nacionales⁴. Este punto será importante dentro de nuestro estudio, pues dentro de él podremos incluir a las vulnerabilidades e impactos negativos que han implicado la desigualdad en los estándares de desarrollo dentro del territorio mexicano, y su afianzamiento a raíz de la dinámica comercial del NAFTA. Considerar estos puntos como antagonismos a la consecución de los Objetivos Nacionales, y descubrir al mismo tiempo que el desarrollo económico es uno de los puntos más constantes en los distintos Planes de Desarrollo Nacional, permitirá entonces fundamentar la propuesta que este trabajo plantea.
- Factores adversos: Se definen como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los Objetivos Nacionales y que requieren para su eliminación de algún tipo de política o línea de acción concreta. En esto podríamos enumerar las causas específicas que dentro del territorio mexicano han impedido lograr establecer la seguridad económica que disminuiría ciertas vulnerabilidades.

⁴ Se clasifican en tanto sean: internos, externos, actuales o potenciales.

En cualquier estudio nacional, y específicamente en lo que respecta a México, tratar de establecer un concepto de Seguridad Nacional inamovible o general es tarea difícil, de hecho y como observaremos a continuación, generalmente los conceptos corresponden a Objetivos Nacionales Coyunturales, expresados en los distintos Planes de Desarrollo Nacional.

1.2 Desarrollo general del concepto de Seguridad Nacional en México: en busca de elementos comunes.

Para efectos prácticos, se analizarán distintos conceptos emanados tanto por parte de académicos como de militares, que en mayor o menor medida tratan de expresar ideas similares.

El objetivo de distinguir entre dichos conceptos no es sólo darle forma teórica y base estructural a la propuesta que este trabajo de investigación trae consigo, sino que también pretende exponer claramente la compatibilidad que las políticas de desarrollo tienen con los diferentes planteamientos que incluyen a la Seguridad Nacional.

Se conoce como Seguridad Nacional a:

- *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 acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del 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 interno como de las procedentes del exterior⁵*

- *La condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:*
 1. *La preservación de la soberanía*
 2. *El mantenimiento del orden constitucional*
 3. *La protección de los derechos de sus habitantes*
 4. *y la defensa de su territorio⁶*

- *Al conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o*

⁵ Colegio de Defensa Nacional

⁶ CISEN, www.cisen.gob.mx

inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior⁷.

- *La Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo o que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la constitución⁸.*
- *La Seguridad Nacional en México, debe entenderse como un concepto amplio que, aún cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales.... Se liga con el concepto de poder y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales etc...⁹*
- *La Seguridad Nacional puede entenderse como la política de Estado Nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los Objetivos Nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad¹⁰*

⁷ Luis Herrera –Lasso, op cit, , p.119.

⁸ Moreno M, Manuel, 1987. “La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución” en Cuadernos de Investigación N° 7. México DF, UNAM-ENEM.

⁹ Aguayo , Sergio Chiapas: las amenazas a la Seguridad Nacional. México DF: Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, p.101

¹⁰ Martínez Serrano, Alejandro, ibídem.

Podemos concluir que los distintos conceptos de Seguridad Nacional en México presentan todos ciertos puntos en común:

1. De una u otra forma todos sugieren que la Seguridad Nacional atañe a factores multidisciplinarios (social, económico, político, cultural), así mismo las medidas necesarias para su consecución.
2. Cualquier medida o política de Seguridad Nacional debe trazarse atendiendo a la necesidad de mantener o procurar los Objetivos Nacionales permanentes y coyunturales.
3. En general todas toman como referencia en marco legal para su establecimiento.
4. Sus fines más importantes serían la independencia, la reducción de las vulnerabilidades nacionales, la estabilidad , en términos generales.
5. Su ámbito de acción se remonta tanto a medidas de carácter internacional como aquellas de carácter nacional, en tanto los factores que la afectan tienen ese mismo origen.

1.3 Doctrina de Seguridad Nacional en México

Al referirnos a la Doctrina de Seguridad Nacional, nos remitimos al “... *Conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo...*”¹¹. Poseen cierta estabilidad en el tiempo, y en concreto formarán las bases estructurales y los puntos cardinales al momento de plantear las posibles Políticas de Seguridad Nacional.

En el caso de México, la Doctrina incluye algunos elementos constitutivos de la Nación, que representan fines en sí mismos, en torno a los cuales se diseñarán planes y políticas en pos de su consecución. El CISEN los clasifica según sigue:

- Democracia
- Soberanía
- Unidad Nacional
- Integridad del Patrimonio Nacional
- Estado de Derecho
- Desarrollo
- Paz Social

1.4 Políticas de Seguridad Nacional en México

¹¹ www.cisen.gob.mx

Para poder responder a los retos que los puntos incluidos dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional imponen, una Política de Seguridad Nacional puede ser definida como “... *los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación...*”¹². Siguen un principio más operativo, que pretende tomar acciones y medidas pertinentes para mantener y lograr la seguridad de la nación.

Tales políticas permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones¹³; En general, a lo largo de la historia dichos planteamientos han sido establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo en México.

Los principios generales que se han ido desarrollando en materia de elaboración de políticas de Seguridad Nacional de México, incluyen los siguientes aspectos:

- Integralidad: Adopción de un enfoque exhaustivo y multidisciplinario, que pretenda abarcar las diferentes áreas del quehacer nacional.

¹² *Ibidem*

¹³ *Ibidem*

- Dinamismo: La realidad nacional e internacional experimentan un cambio constante, por lo que las medidas deben tener un amplio sistema de adaptación para no perder rápida vigencia en el tiempo y para poder atender asuntos inéditos tanto en el marco del acontecer mexicano como en su relación con el entorno internacional
- Legalidad: La observancia de las leyes ha alcanzado incluso a los Principios de Política Exterior de México en el marco constitucional, lo cual afianza la exigencia vigente de alinearse con la norma al momento de plantear políticas para procurar de Seguridad Nacional.
- Legitimidad y supremacía del Estado: Se manifiesta una justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.
- Participación democrática: Como toda nación firmemente democrática, se pretende incluir activamente la participación de la sociedad en procurar su seguridad como nación.
- Selectividad: Junto al Dinamismo, este principio permite adecuar a la realidad coyuntural del país y de su entorno, la elaboración de políticas adecuadas para conseguir y mantener la Seguridad Nacional. De todos los temas que se deben atender en un concepto integral de seguridad,

este principio permite la adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la Seguridad Nacional, en un espacio de tiempo determinado.

1.5 La Agenda de Seguridad Nacional en México

A pesar de que cada gobierno¹⁴ establece una agenda de asuntos sobre los cuales se investiga y procesa información, el CISEN elabora una lista de elementos prioritarios a ser incluidos en cualquier propuesta de Política de Seguridad Nacional, a saber:

- *Narcotráfico*
- *Grupos Subversivos y organizaciones afines*
- *Crimen Organizado*
- *Inseguridad Pública*
- *Corrupción*
- *Terrorismo Internacional*
- *Proliferación armamentista*
- *Ingovernabilidad*
- *Estabilidad Económica*
- *Desigualdad Social*
- *Inestabilidad Regional*
- *Demografía*
- *Energía*
- *Ecología*

¹⁴ Generalmente esto se hace dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo

- *Salud*
- *Desarrollo Equilibrado*
- *Alimentación*
- *Educación*
- *Recursos Naturales*

1.5.1 Comparación de la actual Agenda de Seguridad Nacional en México con la Nueva Agenda de Seguridad Internacional.

Un aspecto a destacar sobre todo por la naturaleza analítica del presente trabajo de investigación, tiene que ver con la amplia coincidencia , que existe entre la actual agenda de inteligencia para la Seguridad Nacional en México, con aquella que se estableciera en el primer Capítulo relacionada con los planteamientos que defiende la Seguridad Humana y los nuevos temas que a nivel mundial se están incluyendo en ellos.

Si bien es cierto que el concepto de Seguridad Humana jamás es tratado en los documentos oficiales mexicanos hasta ahora analizados, también es cierto que existe una coincidencia importante en el contenido de ambos planteamientos.

A continuación presentaremos un cuadro comparativo que hemos construido con la intención de observar los puntos que tienen en común los tres planteamientos:

Cuadro N° 1
Puntos comunes entre Seguridad Humana, Agenda de inteligencia para la Seguridad Nacional de México y las Nuevas Amenazas a la Seguridad Internacional

Elementos constitutivos de concepto de Seguridad Humana	Elementos de la Agenda de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México.	Elementos en la Agenda de las Nuevas amenazas a la seguridad internacional
Seguridad Económica	Estabilidad Económica y Desarrollo Equilibrado, Energía, Inestabilidad regional	Las grandes desigualdades y falta de reglas claras en el comercio mundial, Acuerdos preferenciales de comercio y agrupaciones regionales, Seguridad Económica
Seguridad Alimentaria	Alimentación	Desarrollo Humano (<i>se interpreta del hecho de satisfacer las necesidades básicas del ser humano</i>)
Seguridad Política	Ingovernabilidad, Grupos subversivos y organizaciones afines	Democratización
Seguridad en la salud	Salud	La proliferación de nuevas enfermedades que se consideraban

		casi erradicadas, el SIDA
Seguridad ambiental	Recursos Naturales, Ecología	Medio ambiente y desarrollo sostenible
Seguridad Individual o Personal	Demografía, Narcotráfico, Grupos subversivos y organizaciones afines, Crimen Organizado, Inseguridad Pública, Corrupción y Terrorismo internacional	El aumento de la violencia interna y las nuevas formas de delincuencia y de delitos contra las personas y los bienes
Seguridad de la Comunidad	Desigualdad Social	La falta de tratamiento oportuno a las causas de migraciones forzadas

2. La Seguridad Nacional en los Planes de Desarrollo Nacional: Los Objetivos Nacionales Coyunturales.

Tal y como se expresara anteriormente, los esfuerzos más tangibles que formaron las políticas especiales para atender a los Objetivos Nacionales Coyunturales, están recogidas en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo, que serán descritos como sigue:

2.1 Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Los teóricos coinciden en que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 representa uno de los primeros esfuerzos institucionales por determinar las prioridades en Seguridad Nacional. En este caso se dirigió el esfuerzo a definir y establecer el concepto como función esencial de las Fuerzas Armadas, las cuales:

“...Reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México...”¹⁵

Este planteamiento viene complementado con el concepto de Seguridad Nacional, ofrecido por el entonces Secretario de Defensa Gral. Félix Galván López en la cual se le identifica como *“... el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas...”¹⁶*

A partir de este primer acercamiento, se ha notado una tendencia de ampliación del concepto en México.

2.2 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Dentro del texto original del plan encontramos la siguiente interpretación del concepto:

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982 México: Talleres Gráficos de la nación, 1980, p. 132

¹⁶ Bailey, Jhon y Sergio Aguayo eds. Strategy and Security in US Mexican relations beyond the Cold War, San Diego: Center for US-Mexican Studies of the University of California, 1996, p.39.

“... La Seguridad Nacional es una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional... México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder a expensas de las 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 y hegemonías...”¹⁷

El Plan que corresponde al texto anterior, se expide durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, y tal y como podemos observar, el concepto se maneja como una herramienta para lograr el desarrollo de la nación, en permitiendo el mantener las condiciones óptimas para tales fines. Sergio Aguayo expresa que esta es una definición *“...de un país seguro, y fundamentalmente, es una definición de un país industrializado, de un país sin conflictos graves...”¹⁸*.

Es especialmente interesante la vigencia del Plan y el momento histórico al cual pertenece; Todos los paradigmas a nivel mundial sobre seguridad, están viendo el colapso del sistema en el cual fueron creados (la Guerra Fría), y en el caso mexicano vemos como se comienza a dar un especial énfasis a la

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p 58-61.

¹⁸ Bailey, John, op cit, p.124.

condición de estabilidad económica como medio para garantizar la disminución de vulnerabilidades y finalmente la seguridad de la nación.

Paralelamente, encontramos a la guerra centroamericana en su pleno apogeo y el interés norteamericano por su frontera sur aumenta vertiginosamente. En 1983 el presidente Reagan declara ante el congreso de su nación: “... *la seguridad de todas las Américas está en juego en América Central...*”, y finalmente los republicanos norteamericanos establecen que lo que realmente está en juego es México, su vecino sur inmediato por considerar a este país como oportuna presa para la socialismo soviético.

La realidad dictó lo contrario, y México comenzó un período de reformas hacia la apertura económica¹⁹ y la visión de seguridad por parte de los Estados Unidos hacia México se basaría en la búsqueda de la estabilidad interna de este último, dentro de los parámetros democráticos y curiosamente se comienza a esbozar el tema migratorio y de medio ambiente.

En México también se comienzan a establecer una serie de posturas frente al tema, la mayoría de ellas relacionadas al tema de Seguridad Nacional como el reflejo de lo que debería ser la concertación política interna, el consenso y la unión nacional²⁰.

¹⁹ En 1986 México firma su entrada al GATT, hoy día OMC

²⁰ Ideas extraídas de los discursos del entonces Secretario de Relaciones Exteriores Bernardo Sepúlveda el 21 de marzo de 1983, y del Secretario de Gobernación Manuel Barlett también en 1983. Es necesario

Para el presente estudio, estos planteamientos representan un cambio importante en la Política Exterior e Interna de México y en el planteamiento del concepto, pues el desarrollo económico y una política económica de mayor apertura, se presentan como uno de los medios²¹ para conseguir esa estabilidad interna a la cual se refieren, representando así uno de los primeros antecedentes al planteamiento general de este trabajo de investigación.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994

En el PND 1989-1994, encontramos que la Seguridad Nacional es definida como:

“... condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa.... La Seguridad Nacional 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 el pueblo y

recordar que además de los documentos oficiales, los discursos de los miembros del gabinete del ejecutivo, son fuentes importantes de información respecto al desarrollo de conceptos a nivel oficial.

²¹ Es *uno de los medios*, pues se entiende que el planteamiento oficial está también íntimamente ligado a la reforma interna y al reacomodo institucional para garantizar la estabilidad democrática.

gobierno... su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los Objetivos Nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia...²²

Además de seguir con los conceptos básicos que se hallaban representados en el PND anterior, se esboza una agenda nacional de seguridad. Antes de este documento se habían establecido algunas prioridades en el discurso político, pero las limitaciones que implica el Art. 89 constitucional en el cual se dictan los principios básicos de Política Exterior, retardaron el establecimiento de dicha agenda.

Ya para 1989, asuntos como el narcotráfico²³ y la estabilidad económica son incluidos, sin embargo las primeras limitaciones, que luego se harán generales, comienzan a salir a la luz pública: *“...Nunca quedó claro por qué se ampliaban los alcances del término, ni tampoco se explican los criterios de cómo se integra la agenda de seguridad...”²⁴*

2.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000

Es posible encontrar ciertos rasgos de continuidad en la elaboración del concepto en el marco del PND 95-2000, sin embargo es necesario extraer del

²² “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” *El Mercado de Valores*, México Junio 1º de 1989. p. 54

²³ Que valga destacar forma parte de una agenda transnacional de seguridad pues el actor no es estatal, ni su rango de acción está limitado a cierto territorio en particular.

²⁴ Aguayo, Sergio, op cit, p 96

texto su definición ya que el texto es confuso y no otorga una clara posición al respecto.

Lo que sí queda muy claro es que la Seguridad Nacional ahora jugará un papel prioritario tal y como lo expresa el texto del PND, señalando que “... *no hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable , mas que con la plena integridad del territorio mexicano...*”²⁵. El concepto se interpretará ahora como medio para fortalecer la soberanía, entendida esta como el valor más importante de la nacionalidad mexicana en su conjunto.

Si observamos el panorama histórico general, es muy fácil dilucidar el origen de un énfasis tan expuesto en la reafirmación de la soberanía, y en esto vemos al levantamiento Zapatista como origen primordial; En 1994, México pasa por una intensa crisis económica que implica un período de inestabilidad y de rezago económico; Así mismo se espera que la diferenciación regional se afiance debido al impacto del NAFTA, por lo que el gobierno busca alternativas al discurso nacional encontrando en esta simbólica definición de Seguridad Nacional a interpretarse del PND, como una viable oportunidad de definir políticas y caminos hacia la unidad nacional.

²⁵Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal, 1995, p 8.

3. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: fundamento del estudio

Anteriormente la seguridad estaba muy cercana al concepto de soberanía, autodeterminación e incluso a la idea de que la cercanía con Estados Unidos representaba una amenaza a la Seguridad Nacional y a la integridad de la nación como tal. En el momento en el cual se modifica el modelo de desarrollo económico se da un giro fundamental que lleva a ver a la cercanía con los Estados Unidos como una oportunidad.

La ampliación del concepto de seguridad, está muy relacionada con un nuevo modelo de desarrollo y una nueva realidad geopolítica, ya que es cierto que la apertura, la firma de un Tratado de Libre Comercio hará que los acontecimientos económicos internacionales estén afectando la Seguridad Nacional de México a partir de este momento de manera inminente.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, contiene como parte de su introducción, un perspectiva del tipo de país que se quiere conseguir por medio de la aplicación de las medidas incluidas en el Plan:

La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades para de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los Derechos Humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con su profundo sentido de unidad nacional.

Para alcanzar dichos objetivos, se enumeran ciertas estrategias de acción que incluyen la concepción desde una visión amplia del concepto de Seguridad Nacional para responder a cualquier fenómeno que amenace la paz y la estabilidad ; Es importante hacer notar que no ofrece un concepto específico en la materia, lo que lleva a presuponer que se mantiene aquel establecido en el PND anterior, y al mismo tiempo deja abierta la tarea de *“... elaborar una definición actualizada de interés y de Seguridad Nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país...”*²⁶

Igualmente se hace un énfasis en la elaboración sistematizada de una agenda de amenazas a la Seguridad Nacional, en tanto las medidas pertinentes para atenderlas sean traducidas en políticas viables para el Estado, con finalidad de que este último *“... conduzca el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país...”*²⁷

En el marco del diagnóstico que se ofrece al principio del apartado sobre Seguridad Nacional, se hace una fuerte crítica y reconstrucción del concepto dentro de lo que Sergio Aguayo en 1991 expresara como la gran confusión entre Seguridad Nacional y Seguridad de Estado. En el PND 2001-2006 se hace un énfasis inquisitivo en que el proceso de democratización en México ha permitido

²⁶Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México DF: Poder Ejecutivo Federal, EUM, 2001, p.133.

²⁷ Op cit, p.134.

retirar del diseño de Políticas de Seguridad Nacional, a la intención de cubrir intereses particulares y garantizar así que el proceso de toma de decisiones esté destinado a procurar la permanencia en el poder.

Está claro que esta clase de declaraciones tienen una finalidad política de legitimación del Plan en tanto responde a la idea de cambio que la elección del Presidente Vicente Fox Quesada, miembro de uno de los partidos tradicionales de oposición (PAN), intenta afianzar.

4. Antecedentes en la aplicación de términos de desarrollo y seguridad en México: un debate constitucional.

Como parte del texto constitucional de México, algunos artículos han sido incluidos para representar lo que anteriormente definimos como **Objetivos Nacionales Permanentes** sobre los temas de Desarrollo Nacional y Seguridad Nacional, garantizando así un marco jurídico estable en el tiempo²⁸.

Es así como podemos retomar los siguientes artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* , los cuales nos servirán como

²⁸ Existe actualmente un amplio debate sobre las implicaciones de que los Principios de Política Exterior sean de carácter constitucional, pues limita su adaptabilidad a las coyunturas mundiales.

fundamento legal para determinar el imperante que representa el Desarrollo Económico para México, y la factibilidad de incluirlo dentro de los planteamientos coyunturales de Seguridad Internacional, en tanto existe una amplia base jurídica que puede llegar a sustentarlo:

- **Capítulo I de las Garantías; Art. 25:** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación²⁹ y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.* Del análisis interpretativo de este artículo, podríamos extraer que se define al desarrollo nacional como medio en la consecución de la Seguridad Nacional, definida esta en términos tradicionales como salvaguarda de la Soberanía Nacional.
- **Capítulo I de las Garantías; Art. 26:** *El Estado organizará un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.* La relación con los conceptos de

²⁹ Subrayado propio.

seguridad no es evidente, pero en este caso sí lo son aquellos elementos incluidos en el concepto de Seguridad Humana, lo que las hace sino equivalentes, compatibles en tanto están destinadas a satisfacer necesidades básicas de los individuos.

- **Capítulo III del Poder Ejecutivo, Art. 89 X:** ... *En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: ...la cooperación internacional para el desarrollo.* Hemos querido destacar sólo este punto del artículo, en tanto esto legitima la propuesta que se hace en este trabajo de investigación, respecto a la posibilidad de estructurar un posición de Seguridad Internacional por parte de México, que, atendiendo a los hechos más recientes y a la imperante presión de sus socios comerciales, especialmente Estados Unidos, puede llegar a retomar las agendas desplazadas como el desarrollo para tomar posición y maximizar beneficios a nivel interno de igual manera.

5. ¿Existe una posición definida en México sobre Seguridad Internacional?

5. 1 En búsqueda de una respuesta: breve introducción a la situación actual de la Política Exterior de México y su importancia para los Estados Unidos

En el año 1991, Sergio Aguayo y B. Michael Bagley, editan En busca de la Seguridad Perdida un libro que representó uno de los primeros esfuerzos teóricos por integrar en la seguridad mexicana, algunos aspectos no tradicionales. En él se propone la definición del concepto según varias posturas y entre ellas algunas más allá de los planteamientos militares, pero teniendo siempre en cuenta que *“...dada la relación asimétrica con sus vecinos del norte y del sur, la definición práctica de seguridad de México como sociedad nacional, depende y va a seguir dependiendo mucho de cuál sea la visión que de su propia seguridad tenga Estados Unidos, y el lugar que se le asigne a México en la agenda norteamericana...”*³⁰.

Pero el gran problema de esta visión, son las amplias inconsistencias y disparidades entre los intereses estratégicos que tienen cada uno de estos países, sobre todo afianzado en los más recientes acontecimientos, así como los diferentes asuntos nacionales que se consideran como vulnerabilidades correspondientes a ciertas políticas de acción.

³⁰ Aguayo, Sergio. En búsqueda de la Seguridad Perdida. México: Siglo XXI editores , 1991, p.15

Los nuevos escenarios internacionales, las nuevas amenazas a la seguridad internacional hacen que los planteamientos tradicionales de México basados en los principios de la legalidad, autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de las controversias entre otras, sean insuficientes. Se requiere de una política activa para atender a este tipo de problemas , y la Política Exterior de México ha ido creciendo paulatinamente al respecto.

En el marco de la reunión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en Marzo del 2000, México planteó la necesidad de superar los conceptos estrechos de la seguridad, pero advirtió sobre los peligros de utilizar aparatos militares, para enfrentar las nuevas amenazas, y de intentar buscar un concepto totalizador que incluya medidas coercitivas.

Aunque México ha señalado que la prioridad de hoy debe ser el combate a la pobreza extrema y la desigualdad social, ha advertido que también es importante combatir cuestiones transnacionales como el tráfico de armas el narcotráfico y el terrorismo.

En su discurso, México plantea, que las medidas de fomento de la confianza y de seguridad en el Continente Americano no son del todo adecuadas, pues no responden a criterios de representatividad ni de legitimidad,

y plantean la preponderancia de las autoridades militares con todos los riesgos que esto implica (especialmente con respecto al TIAR)³¹.

Sergio Aguayo expresa que “... *Para la seguridad de Estados Unidos es fundamental un México estable, próspero y amistoso...*”³², y en este caso la inminente necesidad que tiene el país del norte, de que las condiciones en México estén dadas para consolidar la seguridad de su frontera sur y por supuesto, para consolidar los intereses económicos y comerciales que tienen en México, será un tema importante en el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones en el marco de las nuevas condiciones internacionales.

Como ejemplo podemos citar el préstamo que en 1994 le diera el gobierno de Clinton a México como una clara representación de la importancia que tiene la disminución de las vulnerabilidades en México para Estados Unidos, sobre todo si analizamos el papel que este último ha desempeñado en otros casos de agudas crisis financieras en la región, como fue el reciente caso de Argentina.

Pero , a pesar de lo imperante que se presenta la necesidad de apuntar por un postura clara en materia de Seguridad Internacional, la situación se complica mucho más ante la entrada de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad que se hace efectiva en enero del 2002, pues se

³¹ Soriano, Juan Pablo. “Redefinir las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano”. Google. 19 de noviembre del 2002. <http://www.international.ucla.edu/bcir/showevent.asp?eventid=720>

³² Aguayo, Sergio, op cit, p.33.

demanda de este país una postura líder no sólo a nivel regional sino que también en el ámbito multilateral

Esta coyuntura responde a la pregunta que plantea el título de este apartado *¿Existe una posición definida en México sobre Seguridad Internacional?*, dejando un ambiente de gran incertidumbre. Según plantea Alan Arias Marín, un discurso contemporáneo basado en los mismos principios usados en otras épocas es débil y denota que “...no estamos dotados de una idea, un discurso ni un liderazgo aptos para sortear adecuadamente la terrible circunstancia mundial... si acaso meras convicciones morales pacifistas (casi siempre respetables) y referencias de principios que reclaman su revisión y especificación histórica (la soberanía nacional...)”³³.

Así mismo existen otras posturas como la que expresara el embajador Ramón Xilotl³⁴ sobre lo activa y líder que ha sido la Política Exterior por parte de México, expresada en los 80’s entre otras, en su participación en Contadora. El embajador no duda que más temprano que tarde una posición basada en la legalidad y en el respeto a los Derechos Humanos será formulado por el cuerpo diplomático profesional de México.³⁵

³³ Arias M, Alan. “México ante Irak: lo local y lo global”. Diario Milenio Jueves 20 de febrero del 2003.p 24

³⁴ Discurso de Clausura del XVI Modelo Latinoamericano de Naciones Unidas, celebrado 8 de marzo 2003 en a Universidad de las Américas - Puebla, Puebla.

³⁵ Estas declaraciones respondían al papel que debiera jugar México respecto a la Guerra en contra de Irak

Pero los hechos del 11 de septiembre del 2001, vinieron a imprimir una nueva dinámica en sentido al concepto y práctica de la seguridad internacional.

Las declaraciones del Presidente George W. Bush respecto a que quien no esté con ellos está en contra de ellos, obliga a la mayoría de las naciones del mundo a adoptar una posición firme y decidida en la materia.

En este sentido las declaraciones del presidente Fox y del ex Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda al respecto, siempre fueron de solidaridad y de repudio a este tipo de acciones, pero una postura activa y decidida estuvo ausente pues muchos análisis comerciales y de política interna debían ser desarrollados.

México se encuentra en una posición muy difícil, con muchos temas bilaterales que negociar un cambio radical en la agenda entre ambos países, dentro de la cual ahora predomina la seguridad de la frontera y las medidas de resguardo nacional. Sin embargo estos planteamientos pueden ofrecer un nueva oportunidad para maximizar la interdependencia entre ambos países.

5.2 México y la utilización de conceptos alternos al militar.

A pesar de que podríamos retomar varios ejemplos a lo largo de la historia diplomática de México que coinciden con la resolución pacífica de las controversias y medios distintos al uso de la fuerza para solucionar conflictos internacionales tales como la negociación y la mediación, encontramos en este reciente ejemplo, una demostración empírica de los esfuerzos actuales por incluirse en la dinámica mundial de ampliación de la agenda de Seguridad Internacional.

5.2.1 México se retira del TIAR

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, nació en 1947 en el seno de la Organización de los Estados Americanos, con la finalidad de prevenir y reprimir las amenazas y agresiones a cualquiera de los países de la organización. De los 34 miembros de la OEA sólo 28 habían ratificado el Tratado hasta ahora. Hoy en día sus principales defensores son Brasil y Argentina, dos de los promotores del Tratado desde hace más de 50 años.

Días antes de los ataques terroristas contra las Torres Gemelas de New York, el presidente de México Vicente Fox anunció la pretensión de su país de retirarse del Tratado anunciando que el mismo *“...no sólo representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido, en contra de sus*

propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio...³⁶.

A pesar de que México debió unirse al comunicado conjunto de cancilleres que respondieron a los llamados del Presidente Bush, determinando que el ataque perpetrado en contra de los Estados Unidos lo era también para el resto de los países incluidos en el Tratado, a partir de la alocución presidencial comenzó paulatinamente el largo proceso de separación que dura aproximadamente 2 años.

En las razones de México para abandonar este sistema de seguridad colectiva regional, se destacó la necesidad que expresa este país por promover la edificación de una nueva estructura de seguridad regional que responda a las amenazas actuales y potenciales sobre las naciones del hemisferio, dentro de las cuales se mencionan a la consolidación de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos como unos de los temas centrales.

Es necesario también recalcar que una de las causas que lleva al gobierno de Fox a desvincularse del TIAR, consistió en un análisis estratégico respecto no sólo a los nuevos temas que deben ser abordados, sino que también en relación con el nuevo papel de liderazgo regional que el país está comprometido a realizar.

³⁶ Fox Quesada, Vicente, Presidente de México. Discurso pronunciado en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 7 de septiembre del 2001.

Por lo tanto, México se comprometió según lo expresara su presidente, a guiar “...la construcción de un sistema multilateral de instituciones que nos ayuden a resolver conflictos, a generar acción colectiva para avanzar en la ampliada y fortalecida agenda hemisférica, a enfrentar los problemas que afectan nuestras democracias, que le quitan legitimidad y debilitan el Estado...”³⁷.

Con esta decisión y bajo esta postura, el país se compromete a desempeñar un rol central en la construcción y codificación de la nueva arquitectura internacional y de los factores de seguridad que lo sustentan.³⁸

En un comunicado de prensa del 6 de septiembre del 2002 publicado por el *Associated Press*, se define la agenda que México buscaría privilegiar en el marco de este nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, así como se expresa el compromiso de este país en la búsqueda efectiva de una articulación moderna y actualizada de respuestas a las amenazas de corte militar.

Los temas que se enumeran son los siguientes:

- La superación de la pobreza extrema y la desigualdad social

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Así mismo, este país será la sede en el 2004 de una conferencia especial de seguridad en el marco de la OEA, para plantear la elaboración de un nuevo esquema de seguridad en el hemisferio.

- La protección de la salud pública frente a casos de enfermedades endémicas como el SIDA entre otras
- La prevención de las calamidades y desastres naturales
- El combate del crimen transnacional organizado (particularmente el narcotráfico)
- La lucha frontal contra el terrorismo internacional
- La acción concertada frente a las crisis económicas
- Preservación del entorno ecológico del hemisferio .

Si observamos con detenimiento, esta realidad implica que la actual administración está privilegiando el uso del *poder blando* sobre el uso tradicional de los conceptos militares que sin descartar a los anteriores, implica un acercamiento concreto a los conceptos globales encaminados a la construcción de un concepto común de seguridad que incluya en sí mismo a los preceptos de Seguridad Humana.

