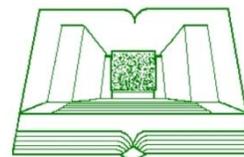


SPE-ISS-13-09



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Subdirección de Política Exterior

Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo

Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal
Subdirector
Investigador Parlamentario

Lic. Patricia Avila Loya
Auxiliar de Investigación

Julio, 2009

Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque,
Deleg. Venustiano Carranza; C.P. 15969. México, D.F.,
Teléfono: 50 36 00 00 ext. 67014, 67041; Fax: 56 28 13 00 ext. 4726
email: gabriel.santos@congreso.gob.mx

Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo

Índice

	Pág.
Introducción	I
1. Aproximaciones a la figura del Estado.	1
2. Estado y Soberanía, dos conceptos íntimamente ligados.	3
3. La Seguridad Nacional en los Estados Americanos.	10
4. El TIAR y la nueva visión de la seguridad como condición de paz y desarrollo.	12
5. Las Fuerzas Armadas y su papel en las tareas de seguridad pública.	15
6. Estructuras estatales supranacionales, ¿hacia dónde?	18
7. Doctrina mexicana de seguridad y defensa nacionales.	21
8. Conclusiones	26
9. Apéndice	27

Introducción

La realidad económica, política y social exhibe una problemática con tintes multidimensionales inéditos. La interdependencia generada por la mundialización de la economía plantea retos y devela realidades. ¿Cómo ser independiente en un mundo interconectado donde el tiempo y el espacio se mide por segundos y las fronteras se han tornado porosas?

Los conceptos de soberanía y seguridad nacional puestos en duda desde la década de los noventa, vuelven a ser motivo de análisis en todos los países, especialmente en América Latina y el Caribe, donde perviven la desigualdad social y una democracia en construcción, trastocada hoy nuevamente por el golpe de Estado en Honduras.

Los endémicos desequilibrios sociales ocasionados por la pobreza, impunidad, corrupción, inseguridad, migraciones forzadas, conflictos étnicos y religiosos subsisten en paralelo con la urgencia de acabar con el terrorismo, armamentismo, crimen organizado, migración laboral e ilegal, desastres naturales, desequilibrios ecológicos, problemas de salud y una crisis económica histórica que desploma la producción, agudiza el desempleo, incrementa el hambre y restringe el comercio exterior. Fenómenos que de una u otra manera minan la seguridad, la estabilidad y la eficacia de gobiernos y relaciones regionales.

Acuerdos, tratados, creación y reformulación de organismos subregionales, regionales e internacionales se ensayan para el aseguramiento de la paz y el alcance del tan postergado desarrollo de América Latina y el Caribe.

El escenario internacional es complejo. Los Estados Fallidos¹ o en crisis debido a las disfunciones del Estado, representan una seria debilidad para el sistema de seguridad mundial y se erigen también como uno de los retos más graves del siglo XXI. ¿Aprovechando fortalezas² se pueden conservar soberanía, coerción y límites territoriales en la conformación de cada particular proyecto de nación³ y armonizar los derechos nacionales y el internacional?⁴

El viejo concepto de seguridad hemisférica concebido tras la llamada Guerra Fría, es objeto de adjetivos de obsolescencia e inutilidad tras la baja posibilidad de conflictos interestatales y las nuevas urgencias del mundo unipolar. El nuevo paradigma de seguridad nacional se transforma. Incluso Estados Unidos ha

¹ Ver Santos Villarreal Gabriel Mario y Richard Muñoz María Paz, *Estados Fallidos. Definiciones Conceptuales*, Cámara de Diputados, México, Abril 2009, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>

² ROJAS ARAVENA, Francisco. "Factores de cambio en el sistema hemisférico de seguridad", *Flacso*, Año 17, No 3, julio-septiembre, 2002, pág. 19.

³ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado#Origen_del_concepto_de_Estado

⁴ Serie 4; Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, La soberanía nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, pág. 72.

mostrado un viraje en sus estrategias de cooperación en la región con enfoque multilateral, pero también enfrenta serias limitaciones a causa de su peor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929 y los años treinta.

Según un informe de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas dado a conocer en abril de 2008, existen 875 millones de armas de fuego⁵ alrededor del mundo, razón por la que el tráfico de las mismas, es considerado “una seria amenaza para la estabilidad, la paz y la seguridad internacional.”⁶ Respecto a América Latina, el Doctor en Ciencias Políticas Francisco Rojas Aravena, secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ha estudiado los fenómenos de inseguridad y sostiene que la violencia es una de las áreas de déficit en las Américas, lo cual afecta las percepciones de la seguridad incluso más allá de los límites de cada Estado⁷.

El narcotráfico, que es uno de los fenómenos más representativos de la creciente violencia del crimen organizado, tomando en cuenta la producción, el tráfico, la adicción, el consumo y el lavado de dinero, debe abordarse con un enfoque local, nacional e internacional, simultáneamente, en el sentido de que se trata de un crimen organizado transnacional pues la delincuencia es un tema local que se conecta a redes internacionales. Su combate exige estrategias donde se comparta información. Donde se ejerza un control territorial soberano y se eviten las áreas sin ley.⁸

El Estado, concebido como un ente soberano cuya misión es proporcionar bienestar social dentro de un territorio determinado, está en entredicho. ¿Cómo se puede preservar la soberanía y la seguridad nacional cuando las políticas públicas responden a las premisas de una problemática interna y a compromisos que traspasan fronteras?

La geopolítica mundial es otra. Los analistas hablan de una aldea global donde urge redefinir conceptos y prioridades. Cada país tendrá que hacerlo atendiendo su propia realidad.

En México, las Fuerzas Armadas, tradicionalmente ocupadas en la defensa nacional y en el auxilio a la población en casos de desastre, se han convertido en la última década en pieza fundamental en las tareas de seguridad pública para el gobierno federal y los gobiernos estatales, independientemente de cuál sea su signo político o ideológico.

⁵ Medidas para combatir el tráfico ilícito de armas en el marco de la lucha contra el terrorismo, PGR, <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CICTE00443S.ppt>

⁶ *Ibidem*.

⁷ ROJAS ARAVENA, Francisco, “Crimen y Violencia en las Américas”, FLACSO. *Prepared for the Inter-American Dialogue/FOCAL Meeting on Inter-American Institutions, October 12, 2007.* <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf>

⁸ *Ibidem*.

No se desconocen en México prevenciones como las del doctor Rojas Aravena en el sentido de que “es fundamental prevenir la militarización de la respuesta a los problemas sociales; las autoridades civiles deben asumir la conducción de la seguridad y la defensa” pues “con ello se limitará la tendencia a la autonomía militar, por un lado y al autogobierno policial.”⁹

Por eso, en circunstancias que obligan a su participación y colaboración a favor de una seguridad pública rebasada, el presidente Felipe Calderón envió al Senado de la República el 23 de abril de 2009 un paquete de iniciativas en materia de seguridad nacional, con la intención de “definir claramente el procedimiento de participación de la Fuerza Armada Permanente y sus atribuciones en materia de seguridad interior, lo que ofrecerá certidumbre jurídica y operatividad a su intervención, a favor de los ciudadanos.”¹⁰ Entre ellas se incluyen reformas que permiten explícitamente la participación de las fuerzas armadas, especialmente en lo que se refiere al crimen organizado.¹¹

A continuación presentamos una reflexión sobre estos complejos problemas contemporáneos tratando de esclarecer algunos temas como el de Estado, soberanía, y sobre todo, seguridad nacional, a la luz del debate americano actual y en el contexto del incremento de la violencia, el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico transnacionales y otras amenazas a la paz, la soberanía y el desarrollo de las naciones y la tranquilidad de las personas y las familias. El texto profundiza en esta problemática y pretende dejar en claro algunos de estos dinámicos, trascendentes y complejos conceptos políticos y jurídicos, esenciales para la comprensión de la globalidad multilateral que hoy se construye en el mundo, ciertamente, con resultado incierto y para la construcción de mecanismos eficaces y necesariamente respetuosos de los derechos humanos que contribuyan a garantizar, por parte del Estado, como función o servicio a su cargo, la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional en tanto valores jurídicos.¹²

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/04/23/1&documento=5>

¹¹ <http://portal.sre.gob.mx/oi/pdf/dgdh55.pdf>

¹² CORCUERA CABEZUT, Santiago, “Seguridad Pública y Derechos Humanos” en *Bien Común y Gobierno*, Publicación Mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Año 6, Número 65.

Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo

1. Aproximaciones a la figura del Estado.

Estado es el segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano. El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en su conjunto, cómo, de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla.¹³

Según los estudiosos de la teoría política, la introducción de la palabra Estado se debe a Maquiavelo, quien la utilizó para referirse a la lucha por el poder político; sin embargo, el término se le atribuye a Giovanni Botero y posteriormente fue Jean Bodino, quien redondeó el concepto en el siglo XVI, al considerar que en cada Estado debían prevalecer el derecho y el orden, centrando la autoridad suprema en cada soberano.

Fue cuando aparece la figura del Estado Moderno, precisamente a finales de la Edad Media, que se va terminando con la organización feudal. Las primeras instituciones políticas occidentales que precedieron al concepto del Estado Moderno y de la reafirmación del poder soberano fueron resultado de la lucha por el poder y la diferenciación en cuestiones espirituales y seculares. Entonces, el Estado no era considerado como una realidad presente, sino como un objetivo deseable.¹⁴

En general los teóricos coinciden en que el Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida sobre un territorio determinado¹⁵. Y lo definen como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Pero el Estado, también, no se debe olvidar, es producto de una realización histórica específica y a lo largo del tiempo y en diferentes concreciones geográficas.¹⁶

Max Weber, en 1919, sintetiza el concepto de Estado como una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso de la fuerza legal. Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía: En esta

¹³ Concepto de Estado. Karl Dietrich Bracher.

www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/concepto.doc

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado#Origen_del_concepto_de_Estado

¹⁶ *Ibidem*.

caracterización, el Estado asume funciones de defensa, gobierno, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.¹⁷

Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el de "Estado de Derecho". Por él se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.¹⁸

El Derecho Internacional clasifica a los Estados¹⁹ según su capacidad de obrar en las relaciones internacionales, de la siguiente forma:

1. *Estados con plena capacidad de obrar*, es decir, que puede ejercer todas sus capacidades como Estado soberano e independiente. En este caso se encuentran casi todos los Estados del Mundo.
2. *Estados con limitaciones en su capacidad de obrar* por distintas cuestiones. Así, dentro de esta tipología se puede observar, a su vez, una segunda clasificación de éstos:
 - *Estados neutrales*. Aquéllos que se abstienen en participar en conflictos internacionales. Esta neutralidad se ha ido adaptando en función de:
 - Si posee *neutralidad absoluta* por disposición constitucional. Es el caso de Suiza. También Suecia entre 1807 hasta 1993 mantuvo una neutralidad absoluta en asuntos internacionales.
 - Si es un *país neutralizado*. Son Estados neutrales respecto de alguien y de algo concreto. Es una neutralidad impuesta por un tratado internacional, una disposición constitucional o por sanción internacional. Fue el caso de Austria, que en 1956, tras la retirada de las fuerzas ocupantes de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la URSS, éstas redactaron una constitución donde se dispuso que Austria debía ser neutral respecto a las cuatro fuerzas firmantes.
 - *Estado soberano que renuncia a ejercer sus competencias internacionales*. Son Estados dependientes en materias de relaciones internacionales. Suele ser el caso de microestados que dejan o ceden las relaciones internacionales a un tercer Estado, bien circundante, bien con las que mantenga buenas relaciones. Es el caso de San Marino, que encomienda las relaciones internacionales a Italia; de Liechtenstein, que se la cede a Suiza, o Mónaco a Francia.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

- *Estado libre asociado.* Es un Estado independiente pero en el que un tercer Estado asume una parte de sus competencias exteriores, así como otras materias tales como la defensa, la economía o la representación diplomática y consular. Es el caso de Puerto Rico respecto a Estados Unidos.
- *Estados bajo administración fiduciaria.* Son una especie de Estado tutelado de una forma parecida a lo que fueron los Estados bajo mandato, no posibles actualmente, y bajo protectorado. La Sociedad Internacional protege o asume la tutela de ese Estado como medida cautelar o transitoria en tiempos de crisis. Fue el caso de Namibia hasta 1998.
- *Estados soberanos no reconocidos internacionalmente.* Son Estados soberanos e independientes pero al no ser reconocidos por ningún otro tienen muy limitada su capacidad de obrar. Puede no ser reconocido bien por una sanción internacional, bien por presiones de un tercer país (caso de Taiwán, no reconocido por evitar enfrentamientos con la República Popular China, aunque mantiene una gran actividad internacional), bien por desinterés (caso de Somalilandia). Otro caso referente a esto fueron los bantustanes, únicamente reconocidos por Sudáfrica y rechazados por el resto de la Comunidad Internacional.

El debate político contemporáneo se centra en la dificultad del Estado actual de conservar su característica soberanía, inviolabilidad, territorialidad y fuerza.

Además la complejidad de la figura del estado-nación se complementa con la existencia del Estado Fallido, término con el que se califica a un Estado débil que tiene poco control sobre su territorio y, por ende, carece de un gobierno efectivo.

Se considera, de esta manera, que un estado "tiene éxito" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado, por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias, de crimen organizado o de terrorismo, la misma existencia del Estado llega a ser dudosa y se convierte en un Estado que ha fallado. Dicha vulnerabilidad lo convierte en Estado en riesgo y, por tanto, blanco fácil de intervenciones violentas.

2. Estado y Soberanía, dos conceptos íntimamente ligados.

Los estudiosos de la teoría política hablan de que Estado y soberanía son dos conceptos que aparecen íntimamente ligados. Pero en algunas corrientes de pensamiento de tinte autoritario, con raigambre monárquica, se llega prácticamente a identificarlas al definir a la soberanía como la propia autoridad del

poder público o bien se trata del poder supremo del Estado, sobre el cual no existe ningún otro poder superior.²⁰ Mientras que para el pensamiento liberal y social, y en general para las constituciones de América, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo.²¹

La relación Estado-soberanía se basa en la hipótesis de que toda sociedad debe estar regida por autoridades jurídicas con autoridad incuestionable. Si no existe una autoridad legislativa suprema con soluciones definitivas ante cualquier conflicto²², entonces no existe Estado y no hay soberanía. Autoridad jurídica y poder coercitivo son conceptos de soberanía y del Estado.

Hoy por hoy se habla de que la soberanía del Estado se encuentra penetrada²³ por lo que es necesario revisar y readecuar a las nuevas condiciones el concepto de soberanía²⁴ en este marco de la mundialización de la economía.

De hecho, la soberanía nacional nunca ha sido considerada como algo plenamente absoluto. El poder soberano que corresponde al Estado en vista del bien público, que le incumbe realizar, tiene su fundamento y su potencia derivados de esa finalidad. Pero a la vez, su competencia se encuentra delimitada por el marco impuesto igualmente por su fin específico. Esto es, el Estado sólo es soberano dentro del campo mismo de la esfera en que debe desarrollar su actividad. Fuera de esa esfera, la soberanía no existe.²⁵

El bien público tiene el carácter de ser superior. Este concepto surge en la Europa del siglo XVI y XVII cuando se comienza la búsqueda de fundamentos laicos para basar el surgimiento de los nuevos estados nacionales. Se adopta este término proveniente de la palabra “soberano” que se refiere a la inexistencia de control sobre el jefe a cargo de un Estado monárquico. Dado lo anterior, la soberanía nace como un concepto que se desarrolla en el ámbito político.²⁶

La soberanía puede considerarse en dos aspectos diferentes, uno interno y otro externo. En su modo interno, la soberanía hace alusión al poder definido anteriormente, el que se relaciona con el poder de un determinado Estado sobre su territorio y su población. Por otra parte, el carácter externo hace referencia a la independencia que tiene un Estado del poder que ejerce otro, en un territorio y población diferentes, en otras palabras, un Estado en particular es soberano mientras no dependa de otro Estado.

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española, <http://definicion.de/soberania/>

²¹ Ver artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Concepto de Estado. Karl Dietrich Bracher.

www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/concepto.doc

²³ Rojas Aravena, Francisco, “Factores de cambio en el Sistema hemisférico de seguridad”, Fasco, Año 17, No 3, julio-septiembre, 2002, p. 14

²⁴ Roberto Bergalli y Eligio Resta (comp.), “Soberanía: un principio que se derrumba”, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996.

²⁵ Ver <http://www.monografias.com/trabajos10/testa/testa.shtml#sobe>

²⁶ Ver <http://www.misrespuestas.com/que-es-la-soberania.html>

Por otra parte, la soberanía se puede comprender desde dos perspectivas, una jurídica y una política. La soberanía jurídica es aquella a través de la cual un Estado puede tomar contacto con el mundo, con lo internacional, a través de su participación en diferentes organizaciones internacionales, tratados, pactos y compromisos diplomáticos, entre otros.

La soberanía política es aquella que hace alusión a poder del Estado de imponer todo aquello que le parezca necesario. Aunque se piense que cada Estado ejerce su soberanía jurídica y política, no es así en todas las naciones. Existen casos en que el Estado puede tener la soberanía jurídica, sin embargo, su soberanía política depende de los dictámenes de otras naciones en cuanto a su desarrollo social, político y económico.

“Un Estado sin poder soberano es inconcebible, y uno con poder soberano pero desligado del derecho, no es más que un fenómeno de fuerza”, sostiene nuestro máximo tribunal de justicia.²⁷

En México, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el artículo 39 de la Constitución que estipula que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, ha definido a la soberanía del Estado como “facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia”.²⁸ De acuerdo a ello se puede proponer que “soberanía es la manifestación máxima de la existencia y el poder del Estado, que le permite organizarse y regirse jurídica y políticamente en beneficio de su territorio y sin menoscabo de los derechos esenciales de su población”.²⁹

La jurisprudencia mexicana ha destacado numerosas prerrogativas inherentes a la soberanía del Estado:

- 1.- Darse las disposiciones constitucionales que le convengan, siempre que no sean contrarias a las garantías que la propia Constitución otorga.
- 2.- La expedición de leyes y reglamentos, donde únicamente interviene el poder público.
- 3.- Los actos del proceso legislativo y la aprobación de los actos derivados de él, al ejercerse en virtud de la soberanía que el pueblo confirió al Poder Legislativo.
- 4.- La imposición de nuevos tributos o la modificación de los ya existentes.

²⁷ *Ibíd.*, p. 61.

²⁸ Seminario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. III, México, p. 619.

²⁹ Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie 4, La soberanía nacional, *op. cit.*

- 5.- El establecimiento de cargas por disposición unilateral del Estado.
- 6.- La facultad económico-coactiva.
- 7.- La obligación de contribuir al gasto público no es contractual.
- 8.- La jurisdicción, esto es, la facultad de los tribunales para dirimir controversias aplicando la ley general al caso concreto controvertido.
- 9.- El dictado de sentencias.
- 10.- La fuerza imperativa de la ley penal y el ejercicio de la jurisdicción punitiva.
- 11.- La expropiación que subordina el interés privado al colectivo y toma al derecho de propiedad como una función social.
12. La extradición, acto de soberanía fundado en el principio de reciprocidad.
13. Disponer de los bienes sobre los que el Estado tiene dominio directo, inalienable e imprescriptible, ya que se encuentran en su poder a título de soberanía.
14. La creación de reservas nacionales y la regulación de la riqueza minera.
15. La facultad de la nación para fijar la zona federal.
16. Las concesiones para el aprovechamiento de aguas federales y para la exploración y explotación de bienes de dominio nacional.
17. La administración de los servicios municipales.
- 18.-El nombramiento y la remoción de empleados públicos.³⁰

Las constituciones de las naciones latinoamericanas han ubicado a la soberanía como el poder de la Nación regida por el pueblo, a través de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por ello reconocen el pleno respeto a los derechos humanos a que tienen obligación el estado y sus instituciones.³¹

Pero la soberanía nacional, en realidad, es un tema no acabado. Desde el nacimiento del Estado, el concepto que se pensaba inamovible, ha sufrido algunas transformaciones.

Allan R. Brewer-Carías, el experto en derecho administrativo y constitucional venezolano, director desde 1980 de la revista "Derecho Público" de su país,

³⁰ *Ibidem*, p. 37.

³¹ Ver Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Soberanía Nacional. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. *Georgetown University y Organización de Estados Americanos*.
<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Estado/soberania.html>. 17 de junio 19109.

sostiene que “la soberanía fue la que permitió al Estado ser Estado y luego el republicanismo. Con las Revoluciones del siglo XVIII la soberanía pasó del Monarca absoluto al pueblo o a la Nación en los términos de la Revolución Francesa, y éste comenzó a ejercerla mediante representantes. De allí incluso la idea de la democracia representativa como régimen político³² y la limitación a la soberanía estatal en tanto limitada y sometida a la popular y al respeto o garantía de los derechos humanos.

Sin embargo, los tratados internacionales fueron los primeros instrumentos que acotaron la noción soberanista pura del Estado. Ya en 1923 lo vislumbraba con toda claridad la Corte Permanente de Justicia Internacional (antecedente de la Corte Penal Internacional) cuando en una opinión consultiva emitida sobre nacionalidad en Túnez y Marruecos sostuvo: “Sin duda toda convención que engendra una obligación introduce una restricción en el ejercicio de los derechos soberanos del Estado.”³³

Un problema lateral se presenta con la discusión entre la jerarquía que los tratados internacionales tienen con respecto a las constituciones nacionales. John Jay, el primer presidente del tribunal supremo norteamericano, escribía en 1788 en *El Federalista* que “Los tratados deben ser considerados como la ley suprema de la nación; oponiéndose a la idea de que los tratados, como los demás actos de una asamblea legislativa, deberían poder revocarse cuando parezca conveniente.”³⁴

Esta tradición jurídica ha sido asumida por la propia Suprema Corte mexicana al definir el sentido en que debe ser entendido el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En 1992 había resuelto que las “Leyes Federales y Tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa”³⁵, pero en 1999 resolvió como criterio definitivo que los Tratados Internacionales tienen una

³² Brewer Carías, Allan R., “América Latina: Retos para la Constitución del Siglo XXI”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2000*, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer; 2000, citado por Juan Carlos Dueñas Muñoz en *Soberanía y Estado constitucional: su importancia en la integración y en el derecho comunitario*.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20072/pr/pr17.pdf>

³³ Kensel, Hans, *Principios de Derecho Internacional Público*, El Ateneo, Buenos Aires 1995, p. 34, citado por Juan Carlos Dueñas Muñoz, ibídem.

³⁴ Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James, *El Federalista*, Ediar, Buenos Aires, 1999, p. 66, citado por Juan Carlos Dueñas Muñoz, ibídem.

³⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, México, diciembre de 1992, p. 27.

jerarquía superior incluso frente al derecho federal, pero en un segundo plano respecto de la Constitución.³⁶

Las crecientemente complicadas relaciones multinacionales han hecho evolucionar el concepto de soberanía. Para aclarar la nueva realidad, José Roberto Dromi, que fue Ministro de Obras y Servicios Públicos encargado de las privatizaciones efectuadas durante el gobierno de Carlos Saúl Menem entre 1989 y 1991 en Argentina, desarrolló en su faceta de maestro universitario y autor de varios textos de derecho, el concepto de poder *compatibilizado* de un Estado con el poder soberano de otro Estado. Este autor opina que “la integración regional no es incompatible con la soberanía nacional. La potestad perpetua de una república, como decía Jean Bodino será menos absoluta porque la energía del poder soberano se entiende por interacción en sentido horizontal, aunque no por internacionalización en sentido vertical. De todas formas por muchos años, la idea de Estado como potencia nacional encontró su expresión jurídica en el dogma de la soberanía. Las relaciones del derecho comunitario de la integración no niegan ni limitan ni excluyen a la soberanía, sino que la ubican en un marco ampliado, donde se extiende o prolonga el poder soberano del Estado en otras materias que no tenía aunque ahora *compatibilizado* con el poder soberano de otro estado miembro.”³⁷

Así, desde la visión del derecho internacional, para el maestro boliviano en Derecho Económico y en Negociaciones Internacionales Juan Carlos Dueñas Muñoz, existen cuatro significados básicos del concepto de soberanía.³⁸

- *Soberanía doméstica*. Es el poder local, el cual es efectivamente ejercitado por el Estado. Ella se encarga de establecer que el Estado es absolutamente necesario para la convivencia humana y que éste no puede existir sin la concentración de poder que se denomina soberanía.

- *Soberanía interdependiente*. Basada en estudios económicos, argumenta que en un mundo de grandes mercados de capital y estados pequeños; estos últimos cada vez tienen menos control de su propia política monetaria, debido a las fluctuaciones de movimientos de capital. Esto hace que los estados se unan de manera que puedan hacer frente a los desafíos económicos mundiales que plantea la globalización.

- *Soberanía legal internacional*. Esta tercera acepción parte del reconocimiento que le dan los estados organizados en un sistema político internacional a otro

³⁶ IUS 2007 actualizado hasta junio 2009, 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; X, México, Noviembre de 1999, p. 46, (T.A.). www.2.scjn.gob.mx/ius/2006/ResIUS.asp

³⁷ Dromi, José Roberto, *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 85, citado por Juan Carlos Dueñas Muñoz, op. cit.

³⁸ *Soberanía y Estado Constitucional, su importancia en la integración y en el derecho comunitario*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20072/pr/pr17.pdf>

Estado, reconociendo su autonomía y la inmunidad que tienen sus altos dirigentes y representantes. Existe implícito un concepto de ecuanimidad de unos estados a otros en esta definición clásica de soberanía, donde una autonomía jurídica formal en un territorio determinado es imprescindible, se manifiesta en el Art. 2 párrafo 1 de la Carta de la ONU.

- *Soberanía westfaliana*. La más clásica definición de soberanía, se basa en dos principios: territorialidad y la exclusión de actores externos de estructuras de autoridad domésticas. Manifiesta que sería una situación óptima el que el Estado tenga la libertad de escoger las instituciones y políticas que consideren adecuadas de forma autónoma y libre. Uno de sus preceptos es el principio de no intervención de otros estados en asuntos internos de un Estado. Dicha noción se expone en el Art. 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU.

La igualdad soberana de los Estados, consagrada en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, cambió de rostro en la medida de que las urgencias de cooperación han incluido a unos y excluidos a otros en los aspectos económicos, sociales y culturales.

Como parte del proceso de redimensión del concepto de soberanía, éste asimila realidades que se confrontan: las naciones miembros de la Unión Europea son capaces unificar esfuerzos antes exclusivos de los Estados individuales, como dictar su propia política económica, coordinación militar, emisión de moneda, políticas de control territorial y de migración interna de la región, mientras que los llamados Estados Fallidos se encuentran a expensas de las decisiones de los países considerados poderosos en el concierto internacional.

El concepto moderno de seguridad nacional nació en 1927 luego de que el geógrafo y general alemán Karl Haushofer fundara la Revista de Geopolítica y dirigiera el Instituto homónimo, bajo la idea de que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, la cultura y la economía de los Estados, su política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos.³⁹

El entramado sistema de seguridad nacional americano, cuya autoría intelectual se le adjudica a Estados Unidos (como punta de lanza en el TIAR y del entonces Tratado del Atlántico Norte, hoy OTAN) durante el siglo XX y hasta la segunda guerra mundial se complementó con servicios secretos de espionaje, sabotaje y agitación política, contraespionaje y seguridad.⁴⁰

³⁹ Attina, Fulvio, "Geopolítica", Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Tomo I, Siglo XXI, México, 1991, p. 703, mencionado en Velazco Gamboa, Emilio, *Seguridad Nacional, una lectura metodológica*, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html>

⁴⁰ Sergio Bova, Servicios de Seguridad, Diccionario de Política de Norberto Bobbio, Tomo II, México, Siglo XXI, 1991, p. 1443, *Ibidem*.

A lo largo de las últimas décadas, los objetivos clásicos de la seguridad nacional han sufrido influencias y transformaciones. En sus orígenes la seguridad nacional partía de la defensa del territorio con base en la demostración de poderío militar frente a amenazas externas de definición estatal, mientras que en la actualidad las amenazas a la seguridad nacional son más difusas e incluyen el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y estupefacientes, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales de escala global como las migraciones masivas y las epidemias, es decir, el resguardo de la seguridad humana y del funcionamiento normal del comercio e inversiones, así como el flujo de divisas y financiero y hasta la estabilidad y seguridad de países vecinos.

3. La Seguridad Nacional en los Estados Americanos.

El fin de la Guerra Fría modificó los patrones de convivencia entre las naciones. Específicamente, en Latinoamérica, los procesos de integración económica y los avances en materia de democratización generaron cambios en su concepto de seguridad nacional y el reacomodo de las prioridades en las agendas de las políticas públicas.

Dicho periodo “despertó expectativas de cooperación internacional superando la amenaza de la destrucción nuclear y aseguró cierta paz conveniente para reorientar la inversión. En algunos países y sectores, la pujanza de la productividad reflejaba el repunte de la economía, no basada en la abundancia irracional, sino en la combinación de las nuevas tecnologías informáticas, las redes de actividades comerciales, la expansión de mercados y talentos. En boga la libertad individual, sobre todo gracias a la Internet y al multiculturalismo de las sociedades, así como la facilidad y abundancia de las telecomunicaciones y el traslado de personas, la creatividad y la expresión del espíritu humano se vieron estimuladas. De hecho, proteger los derechos humanos se volvió un deber global”.⁴¹

Desde hace 15 años al menos, el concepto de seguridad nacional ha evolucionado tanto en la academia como en los organismos internacionales. Las visiones estatocéntricas clásicas o “militaristas” han evolucionado, transformándose en concepciones más antropocéntricas, en donde el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el gobierno o el territorio y el espectro de protección se amplía hacia las personas y hacia otros ámbitos de la vida humana.⁴²

⁴¹ Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie 4, La soberanía nacional, pág. 70.

⁴² Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, “Ensayo Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina”, Revista Bien Común, Fundación Rafael Preciado, México, http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf

En la actualidad, la seguridad nacional se refiere generalmente a la noción de relativa estabilidad, calma o predictibilidad que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país; así como a los recursos y estrategias para conseguirla.⁴³

El Dr. Francisco Rojas Aravena, considera que este nuevo concepto de seguridad “deberá abarcar las dimensiones tradicionales referidas a la soberanía estatal -con un gran peso en el eje soberano territorial y en las capacidades militares y las nuevas dimensiones referidas a los fenómenos y procesos que determinan la nueva agenda.⁴⁴

En este contexto, de acuerdo a José Adán Guerra Pastora, quien ocupara diversos altos puestos durante el gobierno de Enrique Bolaños Geyer en Nicaragua (2002-2006), es importante agregar que, “aún cuando en algunas partes del mundo subsisten todavía hipótesis tradicionales de conflicto producto de controversias interestatales de diversa naturaleza y de intereses nacionales contrapuestos, una de las principales características en la actualidad es la transformación y tipificación de actos ilícitos transnacionales de bajo perfil en el escenario internacional de la Guerra Fría, que ahora son considerados como amenazas no tradicionales y prioridades para la seguridad de los Estados”⁴⁵

Pero es preciso asentar que a pesar de algunas críticas,⁴⁶ el nuevo paradigma de seguridad nacional, con la incorporación de los temas de la agenda social y medioambiental, acordado en el seno de la Organización de Estados Americanos ganó espacio en las políticas de las naciones latinoamericanas, superando visiones anteriores. Veamos.

⁴³ http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_nacional

⁴⁴ Rojas Aravena, Francisco, América Latina: nuevas demandas conceptuales, Fasco, Año 15, N° 2, abril-junio, 2000.

⁴⁵ “Nuevas amenazas a la seguridad y desafíos a la modernización del sector defensa: una visión desde Nicaragua”, http://www.ieepp.org/download/cdi/new_amendef_modern-def.pdf

⁴⁶ Ver “Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas” de Arming, Gisela (Investigadora del Centro Argentino de Estudios Internacionales en el Programa de Seguridad y Defensa): “Podríamos considerar que una *amenaza* a la seguridad es una manifestación que formula un actor o actores, con el propósito de transmitirle a otro u otros, la intención o capacidad de producirle un daño a sus bienes o intereses. En esta conceptualización está implícita la existencia de una voluntad de producir un efecto buscado, y por lo tanto, la posibilidad de identificación de la fuente de la misma. El énfasis debe ser puesto aquí en la intencionalidad de aquellos a quienes se atribuye las amenazas. En cambio, podríamos definir como *problema*, -que tiene incidencia sobre la seguridad-, a un asunto incierto y de difícil solución, cuya dimensión trasciende los límites de las fronteras nacionales, afectando los intereses de múltiples actores del sistema internacional. En este sentido, serían elementos derivados del propio funcionamiento del Sistema Internacional, no dependiendo ya directamente de la voluntad de un actor en particular, y no pudiendo identificar un foco responsable”. <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/14.pdf>

4. El TIAR y la nueva visión de la seguridad como condición de paz y desarrollo.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, también llamado Tratado de Río fue una expresión de la seguridad continental en el marco de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos y la Unión Soviética se disputaban la hegemonía mundial y representó de manera paradigmática la concepción dominante sobre la seguridad en esa época.

Fue firmado el 2 de septiembre de 1947 pero entró en vigor hasta el 12 de marzo del año siguiente. Su área geográfica de acción se situó en América y 300 millas a partir de la costa, incluyendo la región entre Alaska, Groenlandia, en el norte y en la zona ártica hasta las islas Aleutianas. En la región sur las regiones antárticas y los islotes de San Pedro y San Pablo y la Isla de Trinidad.

La aportación de este acuerdo, del que continúa siendo depositario la Organización de Estados Americanos, consistió en que cada uno de los países firmantes, entre los que se inscribió también Estados Unidos, se comprometieron a ayudarse entre sí en caso de un ataque, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, considerando que un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, sería considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos.

El TIAR, tras la conclusión de la lucha del mundo bipolar, perdió vigencia, misma que intentó ser recuperada por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 al reforzar su doctrina sobre seguridad nacional, crear el *Department of Homeland Security*⁴⁷ (DHS) que tiene por objetivo “unificar el esfuerzo nacional para mantener seguro al país y preservar sus libertades”, y acudir a la solidaridad internacional para enfrentar los estragos del terrorismo internacional. Sin embargo, esto no se logró del todo. Incluso dos años después, México denunció el TIAR por “obsolescencia”.

“Entre los argumentos de la denuncia mexicana de ese instrumento destaca, por una parte, que el TIAR representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio. Por otra parte, que no confrontamos un enemigo extracontinental que nos obligue a defendernos mediante una alianza militar”.⁴⁸

⁴⁷ Traducción literal: Departamento de Seguridad de la Patria. Se enfoca fundamentalmente a la lucha en contra del terrorismo, el tráfico de armas, y el contrabando así como la seguridad aeroportuaria y de viajes, cibernética, fronteriza y migratoria. Ver <http://www.dhs.gov/xabout/strategicplan/>

⁴⁸ Bermúdez, Lilia, “Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad. La perspectiva mexicana”, *Perfiles Latinoamericanos*, Diciembre 2003, p. 252.

La Organización de Estados Americanos ha jugado un papel fundamental en las estrategias de seguridad para enfrentar y complementar las medidas de seguridad y fomento de la confianza para una pronta solución de las disputas.

La nueva agenda de la seguridad hemisférica se plasmó en la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada el 23 de octubre de 2003 como producto de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos realizada en la Ciudad de México.⁴⁹

El mencionado documento resalta en dos de sus apartados que esa concepción de seguridad “es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”

Asimismo, que “la paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio.”

En ese encuentro reafirmaron la necesidad de alcanzar una nueva visión de “los principios, valores compartidos y enfoques comunes sobre los cuales se basa la paz y la seguridad en el Hemisferio ante la mundialización de la economía y la inminencia de amenazas tradicionales y nuevas, entre los que destacaron los siguientes:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;

⁴⁹ http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Asimismo, se comprometieron a “apoyar las acciones que emprendan los Estados Miembros involucrados en controversias que aún subsisten en el Hemisferio, tendientes a alcanzar una solución pacífica negociada de las mismas, de modo que el Hemisferio se consolide como una región más estable y segura. En consecuencia, continuaremos apoyando los trabajos de la Secretaría General de la OEA, entre otros, a través del Fondo de Paz: Solución Pacífica de Controversias Territoriales, cuando las partes lo requieran”.

La concepción contemporánea cada vez más clara de trabajar integralmente para defender este continente de las llamadas amenazas tradicionales y de las nuevas, ha llevado a reuniones periódicas entre los ministros y presidentes, quienes expresan sus particulares puntos de vista e identifican vulnerabilidades para ampliar la agenda que construirán en la medida de sus necesidades.

La Doctora en Relaciones Internacionales e investigadora en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Lilia Bermúdez, considera que en materia de seguridad nacional los retos son mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha logrado imponer en los debates y evitar que algún tema, como el terrorismo, se vuelva dominante; mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido al enfrentar problemas de seguridad y evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférica; mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esto es, el desafío es mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica.⁵⁰

La concreción de estos compromisos continúa siendo un terreno en el que habrá de abonar. Baste recordar la V Cumbre de las Américas, celebrada el mes de abril de 2009 en Trinidad y Tobago, donde “surgió un nuevo entendimiento que es la base esencial para consolidar la nueva agenda en las relaciones continentales, el ‘nuevo trato’ en los vínculos entre EE.UU. y América Latina y el Caribe, pero no se llegaron a los consensos necesarios para firmar la “Declaración de Compromiso de Puerto España. Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad

⁵⁰ Bermúdez, Lilia, op. cit.

ambiental”,⁵¹ a pesar de que su texto fue revisado en nueve ocasiones⁵².

5. Las Fuerzas Armadas y su papel en las tareas de seguridad pública.

Así pues, al concluir, por un lado, la Guerra Fría, casi desaparecer del escenario político los movimientos revolucionarios armados y la viabilidad exitosa de la vía armada como método de cambio político, fortalecerse las instituciones regionales de mediación y negociación ante los conflictos y al aparecer, por otro nuevas amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo internacional y la necesidad de asegurar instalaciones energéticas en alta mar y otras de tipo estratégico en tierra firme, ha habido necesidad de replantearse el papel de las fuerzas armadas tanto en el escenario nacional como en el internacional.

Ello ha conducido a algunos analistas a considerar que en América Latina los temas de las fuerzas armadas y los conflictos bélicos generados por diferencias fronterizas o por invasión de una potencia extraregional se han vuelto obsoletos. Sin embargo, el surgimiento de rencillas limítrofes, los temores de agresiones por diferencias políticas o por la necesidad de preservar recursos naturales de determinado país frente a la voracidad de otros ajenos, así como cuantiosas adquisiciones de armamento, nos recuerdan esporádicamente que esto no es así. Todo ello incluso frente a la existencia de una pléyade de instrumentos los cuales se supone que debieran haber sido capaces de resolver los conflictos tradicionales entre Estados.⁵³

Además, las tareas humanitarias o de paz que ahora cumplen la FFAA requieren de fuerzas y equipo diferente al utilizado en una guerra convencional, pero hasta ahora las adquisiciones y partidas presupuestarias “siguen orientadas en muchos casos a los equipos y unidades de guerra tradicionales. Resulta entonces fundamental reorientar a las organizaciones militares hacia el cumplimiento del conjunto de los nuevos objetivos priorizando claramente el conjunto de demandas humanitarias, de paz y conforme al concepto ampliado de seguridad nacional alineando en consecuencia el conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, organizaciones y de información.”⁵⁴

⁵¹ Proyecto de Declaración de Compromiso ‘Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental’ http://www.summit-americas.org/SIRG/SIRG_0708/V_Summit_Draft_Decl_Commitment_POS_0708_Sp.pdf

⁵² Rojas Aravena, Francisco, “Cumbre de las Américas (II), El documento que no fue”. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPFRojas0906.pdf>, Ver también SPE-CI-A-07-09, Santos Villarreal, Lic. Gabriel Mario y Corona Aguilar Efrén, “Barack Hussein Obama al Sur de la Frontera”, México, Abril, 2009 y SPE-CI-A-02-09, “Hacia la Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, Trinidad y Tobago, 19 de abril de 2009”, México, Febrero, 2009, http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe_ci.htm

⁵³ Briones R., Sebastián- Álvarez V., Rodrigo, “Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Políticas en América Latina”, p. 7. http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_1?mode=a_p

⁵⁴ Ver ibídem, p. 78.

La prioridad es ubicar y reconocer que las tareas clásicas de las fuerzas armadas en la defensa de la integridad territorial contra ofensas nacionales y en el sostenimiento del interés nacional no han perdido vigencia, a pesar de que nos encontremos ante un escenario copado por las fuerzas del crimen organizado que ponen en riesgo la seguridad pública y que, de dejarse crecer, podría convertirse en un tema de seguridad interior.

El tráfico de armas, contrabando, trata de personas, narcotráfico, piratería, comercio ilegal, secuestro, extorsión, corrupción de fuerzas policiales y políticas e incremento en la capacidad de fuego de las fuerzas delincuenciales representan atentados contra la seguridad pública, pero también podrían llegar a significar afectaciones a la cohesión social, el ejercicio de autoridad y la eficacia de las instituciones gubernamentales. De allí la urgente necesidad de que los cuerpos policiales se equipen, modernicen y profesionalicen para atender esta circunstancia, por demás anómala, en el marco de los esfuerzos de paz, estabilidad, soberanía y desarrollo en el que se encuentran comprometidos los países latinoamericanos.

Sin embargo, el reconocimiento de la debilidad de los cuerpos policiales para combatir al crimen organizado ha conducido en algunas zonas de México, como por ejemplo, las ubicadas al sur del Río Bravo o en Michoacán, a una creciente intervención del ejército y la armada en tareas de seguridad pública que mantienen ocupados a críticos y analistas que temen por la vulnerabilidad de los derechos humanos.

En el caso de México, fue la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que otorgó constitucionalidad a la participación del ejército y la armada en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y con ello, carta abierta para que grupos militares iniciaran una batalla contra el crimen organizado con saldos de violencia inusitados.

El punto medular del debate se centra en una supuesta superposición entre los términos de seguridad nacional y seguridad pública, puesta de manifiesto cuando 166 diputados de la LVI Legislatura interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de inconstitucionalidad por la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, argumentando violación al artículo 129 constitucional, que a la letra dice: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.”⁵⁵

Por unanimidad, la Suprema Corte de la Nación resolvió en 1996:

⁵⁵ Ver Santiago Cocuera Cabezut, “Propuesta de una iniciativa para retirar a las fuerzas armadas de las funciones de Seguridad Pública”, en Jorge Luis Sierra Guzmán (Coord.), *El Ejército y la Constitución Mexicana, Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, Plaza y Valdés, México, pp. 99-123, p. 110).

“El estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129 de la *Constitución Federal de la República*, permite concluir que el Constituyente originario y el órgano reformado después no pretendieron constreñir a las fuerzas militares para sólo actuar dentro de sus cuarteles en tiempos de paz, ni quisieron decir que en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que pusiese a la sociedad en grave peligro o conflicto, sólo podían realizar acciones que superar la situación de emergencia; pues una sana realista interpretación de dichos preceptos, autoriza a concluir que es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza aérea y Armada pueden, aunque no se haya decretado suspensión de garantías, actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, pero siempre a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles, y con sujeción al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma. Por esta razones es válido estatuir que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzcan situaciones que hagan temer que de no enfrentarlas de inmediato desembocarían en alguno o todos esos graves fenómenos. (Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros.- 5-III-96, unanimidad de 11 votos. Tesis número XXVII/96, XXVIII/96 y XXIX/96).”⁵⁶

En la mayoría de países de América Latina y el Caribe ha crecido la violencia y las tasas de homicidios hasta convertirse en uno de los mayores flagelos, porque este fenómeno “deteriora la integración social; rompe el tejido social; impacta negativamente el crecimiento y desarrollo económico. Ahuyenta la inversión nacional, pero especialmente, la extranjera. Erosiona la legitimidad del Estado y aumenta la desconfianza de la ciudadanía; y reduce el apoyo a la democracia. Sin seguridad, las incertidumbres aumentan. Los costos de la seguridad individual y de las sociedades se incrementan, y con ellos la inequidad y la fragmentación de las ciudades. En breve, la violencia aumenta la ingobernabilidad, debilita la democracia, aumenta la desconfianza y genera las condiciones para violaciones a los derechos humanos.”⁵⁷

Además, las tareas humanitarias ante desastres naturales o percances graves de consecuencias ampliamente colectivas que también cumplen la FFAA complementando o en apoyo a las civiles requieren de fuerzas y entrenamiento, capacitación y equipo diferentes a los requeridos en una guerra convencional. Sin embargo, hasta ahora las adquisiciones y partidas presupuestarias de “defensa” “siguen orientadas en muchos casos a los equipos y unidades de guerra tradicionales. Resulta entonces fundamental reorientar a las organizaciones

⁵⁶ Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.

<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/B46345D3-FA8B-4D0F-A844-C6A6594342C4/0/informes.asp>

⁵⁷ Rojas Aravena, Francisco, Crimen y Violencia en las Américas, op. cit.

militares hacia el cumplimiento del conjunto de objetivos priorizando claramente el conjunto de demandas y alineando en consecuencia el conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, organizaciones y de información.”⁵⁸ De ahí que el 23 de abril de 2009 el Presidente de México, Felipe Calderón enviara al Senado de la República un conjunto de iniciativas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional de 2005 y otras conexas relativas a las facultades del Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN) y para precisar el papel de las fuerzas armadas en temas de, seguridad pública, prevención, averiguaciones previas y su coordinación en la materia con autoridades civiles.

En su libro *Crimen y Violencia en las Américas*, Rojas Aravena advierte que “involucrarlas (a las Fuerzas Armadas) en forma permanente en tareas policiales, tiende a desprofesionalizarlas. Además, su entrenamiento no es apto para la seguridad pública” y “a mediano plazo, mostrará problemas profesionales en ambas instituciones, las FFAA y la policía”.

Sobre la base de la reflexión que antecede y del escenario de inseguridad que vive América Latina y el Caribe, habría que considerar el riesgo de que las fuerzas armadas participen en tareas que no corresponden a la defensa.⁵⁹

En términos operativos, ciertamente en nuestros días la gravedad del crimen organizado en México ha accedido a niveles de tal magnitud que su combate meramente con fuerzas policiales tradicionales se vuelve ineficaz e insuficiente. Y aunque se considere la necesidad de incrementar la fuerza y la capacidad y la disciplina de las fuerzas represivas del Estado complementándolas y, en su caso, sustituyéndolas con fuerzas militares, al mismo tiempo se antoja que hasta el momento ello no ha sido suficiente para derrotar o desalentar el crimen organizado actual.

6. Estructuras estatales supranacionales, ¿hacia dónde?

El escenario actual, por otro lado, pone en la mesa de discusión los efectos de la globalización y exhibe claroscuros. Lo que ocurre en cualquier punto del globo afecta en forma amplia a otros Estados, organizaciones y actores no estatales⁶⁰. Más aún cuando la carencia de precisiones sobre el rol que juegan estos agrupamientos en los emergentes esquemas de seguridad hemisférica acarrea problemas sobre su identidad y ubicación en el conjunto de tareas y funciones del Estado contemporáneo.

La complejidad del escenario internacional del inicio del siglo XXI, producto de la mundialización de la economía, ha generado además visiones integradoras que sirven como palancas para el desarrollo y el resguardo de la paz.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 78.

⁵⁹ Ver Corcuera Cabezut, Santiago, *op. cit.*

⁶⁰ Rojas Aravena, Francisco, “Factores de cambio en el sistema hemisférico de seguridad”, *Fasoc*, Año 17, No 3, julio-septiembre, 2002, p.19. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40eec59cd92ba.pdf>

El Dr. Thomas Schmitz en su estudio *Supraunión* plantea que en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial el orden mundial de los Estados nacionales, experimentó un quebrantamiento. Surgieron nuevos peligros y tareas que no podían ser acometidos por una vía exclusivamente nacional. Las exigencias han ido aumentando paulatinamente. Hoy aparece cada vez con más claridad la imagen de una *globalización* y una *georegionalización* de los problemas de fondo, así como un Estado nacional cada vez más desbordado en un mayor número de ámbitos.⁶¹

Considera que la conformación de la Unión Europea representa la “gran innovación de la historia europea del siglo XX”, pero “son muchas las preguntas fundamentales pendientes, como por ejemplo la posibilidad de realizar la Democracia en la Unión, la soberanía de los Estados miembros, la jerarquización entre el Derecho supranacional y el Derecho nacional, así como la decisión definitiva en el marco de los conflictos de competencias. La dinámica de la organización de integración [*Integrationsverband*] europea, su estructura complicada y la diseminación de sus fundamentos jurídicos complican considerablemente una respuesta.”

América Latina y el Caribe también se encuentran inmersos en la construcción de un nuevo orden institucional global. Acuerdos, tratados y organismos subregionales, regionales e internacionales rigen sus políticas internas. Actualmente se discute formalmente sobre el proceso de integración regional hacia la constitución de una Organización o Comunidad Latinoamericana de Naciones.⁶² Las repercusiones están por dimensionarse.

Ya el 23 de mayo de 2008 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela habían formado en Bogotá la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)⁶³ teniendo como prioridad construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político que incluye también aspectos de defensa, operaciones conjuntas, industria y tecnología de defensa (bélica) y cooperación militar regionales, ejercicios combinados de asistencia en caso de catástrofes naturales, una red sudamericana de capacitación y formación en seguridad, y la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa. De esta manera, el martes 10 de marzo de 2009 los ministros de Defensa de los 12 países de Unasur reunidos en Santiago de Chile, pusieron en marcha el Consejo de Defensa Sudamericano para construir “una identidad suramericana de defensa”.⁶⁴

⁶¹ <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/SupranUnion/Resumen-1.htm>

⁶² Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Costa de Sauípe, Bahía, Brasil, 16 y 17 de diciembre de 2008.

⁶³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Unasur>

⁶⁴ Ver <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=935>

El ascenso al poder del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, llenó de nuevas esperanzas al continente americano y al mundo entero, luego de la invasión contra Irak y de “las decisiones políticas lamentables en la región: la falta de atención de Washington al hundimiento económico de Argentina en 2001, la inflexible e ineficaz actitud respecto a Cuba, el inmediato apoyo de George W. Bush al golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002, que quedó anulado al día siguiente; la rigidez de la política antidroga en la región y la decisión tomada en 2007 de construir un muro en la frontera entre EE.UU. y México para frenar la inmigración ilegal”.⁶⁵

La relación Estados Unidos con México plantea una relación bilateral singular. “De todos los países del continente, México es probablemente el que mayores desafíos planteará y, también, el que mejores oportunidades presenta para una cooperación productiva. EE. UU. y México comparten una frontera de 3.200 kilómetros que es cruzada de forma irregular miles de veces al año. México envía el 80 por ciento de sus exportaciones a EE. UU. y es su tercer socio comercial, por detrás sólo de Canadá y China. También es su principal fuente de inmigrantes (tanto legales como ilegales). A la larga, el principal problema para las relaciones bilaterales será la gestión de la creciente integración económica y demográfica de dos países radicalmente distintos. México afronta un conjunto de problemas de seguridad que se verán agravados por la recesión económica. Si las condiciones de seguridad empeoraran, el país podría convertirse en una de las pruebas más difíciles para la política exterior”.⁶⁶

México comparte con Estados Unidos una frontera considerada como una de las más dinámicas y complejas entre países vecinos en el mundo debido a la profusa red de relaciones económicas, sociales, familiares y culturales establecidas a ambos lados de la línea divisoria y que además representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos. El sur es otro lugar de encuentros y oportunidades para ensanchar la hermandad y promover el desarrollo de nuestros pueblos de la región Sur-Sureste, en conjunción con los pueblos Centro y Sudamericanos. Sin embargo, también en la frontera sur se registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que son necesarios controlar”.⁶⁷

Precisamente, México, junto con Canadá y Estados Unidos, arrancaron en 2005 la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)⁶⁸ y

⁶⁵ Hakim, Meter, “Una segunda oportunidad: EE UU y América Latina”, *Revista Política Exterior*, Vol. XXIII, México, Mayo/junio 2009, Número 129, p.116.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Libro Blanco de Defensa de México, pág. 37, <http://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>. Ver Santos Villarreal, Gabriel Mario y Bustos Cervantes Cándida, SPE-ISSS-02-09. *Migración Femenina y Derechos Laborales: Mexicanas en EEUU. Extranjeras en México*, Cámara de Diputados, México, Enero 2009 y Arámbula Reyes, Alma y Santos Villarreal, Gabriel Mario, SPE-ISSS-19-07, *El flujo migratorio centroamericano hacia México*, Cámara de Diputados, México, Octubre, 2007. http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe_actual.htm

⁶⁸ <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>

trabajan en afinar su proyecto de Fronteras Inteligentes (*Smart Border Agreements*), que servirá para “filtrar” los flujos migratorios y de mercancías ilegales. En agosto de 2009 celebran una Cumbre Regional de América del Norte en Guadalajara, Jalisco, para revisar los avances y concreciones en esta materia.

7. Doctrina mexicana de seguridad y defensa nacionales.

Contrario a las tendencias latinoamericanas, donde el factor militar fue durante décadas eje primordial en la defensa de la nación contra el enemigo interno y fundamental en la defensa de la integridad territorial, para después disminuir un tanto su protagonismo, las fuerzas armadas de México, reciben hoy nuevas y cada vez más relevantes encomiendas en la agenda pública de la seguridad nacional.

La baja conflictividad interna condujo naturalmente al paulatino deterioro del adiestramiento, equipo bélico y estrategias para enfrentar las necesidades de seguridad nacional de un mundo crecientemente globalizado.

A principio de los años 80's la embajadora Olga Pellicer de Brody sostenía: “El tema de la seguridad nacional no ocupa un lugar privilegiado en las reflexiones sobre la vida política mexicana. Desde finales de la segunda guerra, asegurado el avance de la fracción civilista de la familia revolucionaria y consolidadas las organizaciones de masas y su forma de articulación al Estado, el tema fue perdiendo relieve en el discurso político de los grupos dominantes en México.

Se pensaba, con razón, que siendo vecinos de la potencia militar más poderosa del mundo contemporáneo carecía de sentido invertir recursos en armamentos o planes para defenderse de la agresión externa; se pensaba, también, que el alto grado de control sobre las demandas y conflictos de los diversos grupos sociales hacía innecesario convertir a la seguridad nacional en elemento central para la legitimación del grupo gobernante”.⁶⁹

La turbulencia de finales de los setenta y las beligerancias de los estados en su lucha contra la insurrección interna modificaron la visión mexicana al respecto. En México, el tema de la seguridad nacional se trató por primera vez en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 como tema de interés de Estado. Y se clasificó ésta como “la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco institucional”. El régimen le otorgó a las fuerzas armadas, el rol de “colaborar y coadyuvar” en la seguridad nacional.

En el plan de 1989-1994, se la consideró 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

⁶⁹ Pellicer de Brody, Olga, “La Seguridad nacional en México”, *Cuadernos Políticos*, número 27, Ediciones Era, México, abril-junio de 1979, pp. 27-34.
<http://www.bolivare.unam.mx/cuadernos/cuadernos/contenido/CP.27/CP27.5.OlgaPellicer.pdf>

concertación interna y la negociación externa”. En el plan 1995-2000 se mantuvo la definición apuntada y se materializó una política de seguridad nacional, cuyo principio rector consiste en el fortalecimiento de la soberanía a través de acciones internas y externas, mientras que su sucesor, el Plan 2001-2006, estimó que el tema “tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”.⁷⁰

La intención de redimensionar el papel de las fuerzas armadas de México en la vida interna del país fue resaltada tras el arribo al poder del presidente panista Vicente Fox Quezada, que terminó con 71 años de hegemonía política casi única por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el año 2000 dio paso a un nuevo escenario del papel de las fuerzas armadas, de quienes reconoció su patriotismo, lealtad, sentido del honor y por el compromiso inquebrantable con las instituciones y el pueblo mexicano.

En 1984, durante la gestión el presidente Miguel de la Madrid, el narcotráfico fue considerado como el problema que vulneraba la soberanía nacional y ahora el presidente Felipe Calderón Hinojosa habla de una nueva agenda donde la debilidad se encuentra en la lucha contra las bandas delictivas y el narcotráfico, contrabando de armas y la trata de personas, los flujos migratorios y la defensa del territorio pues “las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales”.

En su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Jefe del Ejecutivo asentó: “México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.”⁷¹

Este mismo documento, estructurado en los ejes rectores de Estado de Derecho y Seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y política exterior responsable, apuntala esta nueva era en las relaciones gobierno-fuerzas armadas, con el resultado de dos encuestas sobre la admiración y respeto⁷² que

⁷⁰ Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie 4, Op. cit. p. 86.

⁷¹ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/defensa-de-la-soberania-y-de-la-integridad-del-territorio.html>

⁷² Consulta Mitofsky. (2007). Confianza en las instituciones, febrero. Disponible en: www.consulta.com.mx (margen de error +/- 4%) <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/defensa-de-la-soberania-y-de-la-integridad-del-territorio.html>

como institución genera la milicia en la ciudadanía, así como la credibilidad⁷³ ganada gracias a su intervención en la lucha contra el narcotráfico.

Sobre la base de la evolución histórica registrada y con la visión ampliada en nuestros días sobre la seguridad y el desarrollo nacionales y una renovada concepción de las funciones modernas de las fuerzas armadas, en la actualidad el gobierno de México “aspira a ser uno de los países líderes en la promoción de un desarrollo integral que llegue a toda la población” y pretende consolidar “con apego irrestricto a las garantías individuales y las libertades políticas, un Estado en el que se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al estado de derecho, se procure, eficaz y honestamente la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente de género, condición social o étnica”.

Así plantea la Secretaría de la Defensa Nacional la conducta de México en su *Libro Blanco de Defensa*, generado a petición de la Organización de Estados Americanos. Además destaca que México privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales, en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto, bajo las premisas siguientes:

- La seguridad nacional no es homogénea o similar para todos los estados.
- La seguridad nacional es dinámica y se modifica cuando un estado alcanza grados superiores de desarrollo.
- La seguridad nacional es una condición bajo la cual un país pretende obtener los objetivos nacionales.

“El Estado Mexicano cuenta con un proyecto de nación estructurado, con objetivos rectores, estrategias líneas de acción y tareas orientadas a dos grandes áreas ‘la del desarrollo y la seguridad’ que habrán de coadyuvar a alcanzar la visión que de México se tiene en prospectiva. Sin embargo es innegable reconocer la existencia de antagonismos que atentan a ambas áreas, conceptuándose éstos como “todo tipo de obstáculo y/o interferencia que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, los cuales son generalmente patrocinados por otro poder nacional, cuyos efectos, afectan la seguridad nacional”.

⁷³ Parametría. (2007). Febrero. Disponible en: www.parametria.com.mx : 89% de acuerdo en que utilice al Ejército para combatir al narcotráfico en México (margen de error +/- 2.8%); Demotecnia. (2007). Disponible en: demotecnia.com, 88% sí al Ejército para combatir al narcotráfico (margen de error +/- 3.2%). <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/defensa-de-la-soberania-y-de-la-integridad-del-territorio.html>

El texto establece que “Actualmente el Estado Mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultados de amenazas externas de tipo tradicional. No obstante hay riesgos y amenazas en las que se manifiestan factores internos, combinados con otros de índole externo que derivan en actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo internacional y el deterioro ambiental, En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales”.⁷⁴

“La identificación de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos como antagonismos de naturaleza diversas, es también un avance significativo en el ámbito de la seguridad, reconociendo entre éstos a los siguientes:

-El problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos y las conexiones entre ellos;

-La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.

-Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

-La trata de personas;

-Los ataques a la seguridad cibernética;

-La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y

-La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.⁷⁵

En este diagnóstico se concluye que “la seguridad mundial tiene su origen en la seguridad de cada país y que ésta última, exige la participación de los sectores integrantes de la sociedad, dejando a un lado paradigmas que atribuían a las Fuerzas Armadas la responsabilidad total de preservar la seguridad y la defensa nacionales. Y solamente aquel Estado-Nación que garantice su seguridad nacional estará en condiciones de contribuir eficientemente a la conformación de sistemas bilaterales, subregionales, regionales y mundiales tendentes a mantener la

⁷⁴ *Ibidem*, p. 67.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 36 y 37.

armonía entre los países e impulsar los esfuerzos multinacionales para preservar la seguridad y la paz mundiales”.⁷⁶

“Ante este panorama el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se mantienen atentos a los acontecimientos que van marcando los nuevos paradigmas de la seguridad. La actualización permanente en sus recursos humanos, doctrina y marco jurídico, aunado a la modernización de sus recursos materiales, permiten a la Secretaría de la Defensa Nacional coadyuvar al logro de los objetivos nacionales.”⁷⁷

En este marco se destaca que “México ha tenido que debatir sobre el papel que las Fuerzas Armadas deben desempeñar en el combate a los antagonismos no tradicionales. Siendo la actualización del marco jurídico un requisito indispensable para sustentar la participación del Ejército y Fuerza Aérea.

La actualización del marco jurídico no desvirtuará la razón de ser del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, toda vez que las operaciones que ambas instituciones realizan, están encaminadas a garantizar la seguridad interior y la defensa exterior de la federación.”⁷⁸

Por otro lado, cabe destacar que la tarea de generar inteligencia en materia de seguridad nacional para México, está a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), órgano desconcentrado dependiente de la oficina del titular de la Secretaría de Gobernación.

Este centro “carece de atribuciones en materia de policía, de seguridad pública, de prevención del delito o de procuración de justicia” y está comprometido a “servir a México respetando estándares internacionales de legalidad y democracia”; siempre “sujeto a controles ejercidos por representantes del Poder Judicial y del Poder Legislativo de la federación, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional.”⁷⁹

⁷⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 37.

⁷⁹ http://www.cisen.gob.mx/espanol/seguridadnacional_politicas.htm

8. Conclusiones.

La inserción de América Latina y el Caribe al proceso de mundialización de la economía ha generado fortalezas y vulnerabilidades que aún hoy no son mensurables.

Lo absoluto de los principios de territorialidad y soberanía que antaño se consideraban elementos indispensables para la convivencia y desarrollo de y entre los países del planeta, está caducando, al grado que el debate se centra en la necesidad de redefinir los nuevos proyectos de nación, pero bajo la premisa de que sin desarrollo no hay seguridad.

Las agendas internacionales incluyen el tema pendiente de la justicia social pero también una problemática que no respeta fronteras ni prioridades. El terrorismo y el fanatismo, el armamentismo, el crimen organizado, los desequilibrios medioambientales y de salud, encabezan la lista.

Al mismo tiempo, la concepción de la seguridad nacional ha dado un giro para considerar a la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho como ejes fundamentales de esta nueva visión de Estado.

En este contexto, el estado mexicano insertó a las fuerzas armadas en su mapa estratégico de defensa de la seguridad interior y se apresta a reformar la legislación relativa a la seguridad nacional. Se pretende actualizarla buscando fortalecer las labores del CISEN y conciliar fines, funciones, tareas y capacitación de las fuerzas armadas ante una situación grave de seguridad pública y el respeto a las leyes y los derechos humanos.

La Función de las fuerzas armadas originalmente fue concebida con destino exclusivo a enfrentar situaciones de defensa nacional y guerra extranjera, circunstancias de rebelión o sedición internas y desastres humanitarios y naturales; ahora se trata de normar la participación y colaboración de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública contra fuerzas que atentan contra la nación y contra la estabilidad, funcionamiento regular y seguridad del propio estado mexicano y de las partes de la federación.

9. Apéndice.

Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003, María Cristina Rosa, Coordinadora, pp. 361-364.

Cuadro 13
Algunas doctrinas de la política exterior de Estados Unidos
relevantes para América Latina

Doctrina	Fecha en que fue proclamada	Comentarios
Doctrina Monroe	1823	En el mensaje que el Presidente James Monroe pronunció ante el Congreso de su país se establece que "el principio con el que están ligados los derechos y los intereses de Estados Unidos es que el continente americano, debido a las condiciones de la libertad y la independencia que conquistó y mantiene, no puede ser considerado como terreno para una futura colonización por parte de ninguna de las potencias europeas."
Doctrina Cleveland	1895	Ratifica a la Doctrina Monroe. El Presidente Grover Cleveland manifiesta su preocupación con motivo del conflicto entre el Reino Unido y Venezuela sobre la posesión de la Guayana Británica cuyas fronteras deseaba extender Londres en su beneficio.
Doctrina Root	1912	El Secretario de Estado Eliu Root expresó ante al Senado de Estados Unidos que "es un hecho inevitable y lógico que nuestro Destino Manifiesto es controlar los destinos de toda América".
Doctrina Wilson	1913	El Presidente Wilson, en un discurso en el que explicaba la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina destacaba que "nosotros no podemos tener simpatía por aquellos que buscan tomar el poder del gobierno para satisfacer sus propios intereses o ambiciones (...) Nosotros debemos enseñar a los latinoamericanos a elegir el hombre apropiado". Fue invocando esta doctrina que Wilson ordenó la ocupación de Veracruz, México, en el contexto de la Revolución Mexicana.
Doctrina Coolidge	1922	Se trata de la respuesta que da Estados Unidos a la Doctrina Calvo. Fue formulada por el Presidente Calvin Coolidge, quien señalaba

362

SEGURIDAD HEMISFÉRICA: *UN LARGO Y SINUOSO CAMINO*

		que "... nuestro gobierno tiene ciertos derechos y obligaciones hacia nuestros propios ciudadanos y sus bienes donde quiera que estos se encuentren. La persona y la propiedad de un ciudadano son parte del dominio general de la nación, lo mismo estando en el extranjero."
Doctrina Roosevelt	1933	Se trata de la conocida política del "buen vecino", que establece que "en el terreno de la política mundial, dedicaré esta nación a la política del buen vecino, del vecino que se respeta resueltamente a sí mismo y por ello respeta los derechos de los demás, del vecino que respeta sus obligaciones y la intangibilidad de sus convenios en y con un mundo de vecinos". Se trata de un esfuerzo por reconciliar a Estados Unidos con América Latina tras la ola de intervenciones desarrolladas hasta ese momento, pensando en la importancia de la cooperación latinoamericana en el caso de que se desarrollara una nueva guerra mundial.
Doctrina Kennedy	1961	En su mensaje a la Conferencia de la Alianza para el Progreso (ALPRO) celebrada en Punta del Este, Uruguay, John F. Kennedy proclamó el otorgamiento de asistencia a los gobiernos electos democráticamente en el hemisferio y esa ayuda se orientaría a favor de las reformas sociales. La Doctrina Kennedy responde así a la Revolución Cubana.
Doctrina Jonson-Mann	1963	Atribuida al Secretario de Estado, Thomas Mann y al Presidente Lyndon Jonson, proclama la contrarrevolución y el intervencionismo. A diferencia de la Doctrina Kennedy, la Doctrina Jonson-Mann apoya a regímenes latinoamericanos creados por la vía de los golpes militares o civiles para derrocar a regímenes hostiles a Washington. En consecuencia, a partir de 1964 se produjeron numerosos golpes de Estado que liquidaron la democracia representativa en Argentina, Brasil y Bolivia.

Doctrina Nixon	1971	Tras las dificultades experimentadas en la Guerra de Vietnam, el Presidente Richard Nixon proclamó en 1971 que Estados Unidos no podía ni debía ser el gendarme del mundo. Así "lo que se conoce como Doctrina Nixon constituye en el fondo un plan para afianzar nuestras alianzas; para distribuir más equitativamente las cargas relacionadas con el mantenimiento de la paz; la incorporación de un mayor número de países al aseguramiento de su propia defensa y velar porque los conflictos de importancia marginal para los intereses fundamentales de las grandes potencias no conduzcan a un empeño directo de estas potencias en dichos conflictos."
Doctrina Carter	1976	El Presidente James Carter estaba interesado en apoyarse en nuevos sectores sociales menos comprometidos con la violación de los derechos humanos, la corrupción y la violencia. En ese sentido, Carter impulsó los derechos humanos conforme a la premisa de ello garantizaría una mejor relación de Estados Unidos con América Latina y el mundo en general, ganando espacios a la influencia soviética.
Doctrina Reagan	1981	Se produce en momentos en que la guerra fría se intensifica sobre la base de que según el Presidente Reagan, Estados Unidos estaba perdiendo influencia en el mundo a favor de la Unión Soviética. De ahí que impulsara el rearme exacerbado y el intervencionismo en diversas partes del mundo. En América Latina, la llamada <i>segunda guerra fría</i> se hizo sentir con gran crudeza en el golpe de Estado en Granada, en el apoyo a los <i>contras</i> en Nicaragua y las presiones contra los países gestores del Grupo Contadora, entre otras medidas.
Doctrina Bush	1991	Con el fin de la guerra fría y la rápida victoria sobre Irak en la operación <i>Tormenta del Desierto</i> , el Presidente George Herbert Bush

		<p>proclamó el surgimiento de un <i>nuevo orden mundial</i> en el que, al desvanecerse la amenaza soviética, aparecían nuevas amenazas a la seguridad internacional como la existencia de regímenes no democráticos, las violaciones a los derechos humanos, las migraciones indocumentadas, la proliferación de armas de destrucción en masa, el deterioro ambiental y el terrorismo. En las relaciones con América Latina, la administración Bush apoyó a las "nuevas democracias" e impulsó una intensa estrategia de negociaciones comerciales que sería sustentada en la <i>Empresa para la Iniciativa de las Américas</i>.</p>
Doctrina Clinton	1994	<p>Al proclamar que Estados Unidos es "la única nación indispensable", ante la percepción de que el mundo experimentaba desafíos menores a los intereses estadounidenses, el Presidente William Clinton volcó su atención a la diplomacia económica. Así, en diciembre de 1994 convocó a la primera Cumbre de las Américas a la que asistieron los Jefes de Estado y/o de gobierno de todos los países del hemisferio occidental, con la excepción de Cuba. Ahí anunció que hacia el año 2005 se crearía el Área de Libre Comercio de las Américas. El 1° de enero de 1994 había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito por México, EEUU y Canadá y ello generó un optimismo en torno a la ampliación del libre comercio al resto del continente.</p>
Doctrina Bush	2002	<p>A raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el Presidente George Walker Bush dio a conocer una nueva doctrina en materia de seguridad que hace de la guerra preventiva, el corazón de la estrategia estadounidense. En esta doctrina se considera que sólo la guerra puede conducir a la seguridad, por lo que se castiga a las nociones diplomáticas tradicionales y a la disuasión. Esta doctrina,</p>

		dirigida contra quienes promuevan, alberguen o financien actividades terroristas, tiene importantes repercusiones para América Latina, puesto que plantea la cooperación de las naciones del mundo conforme a la premisa de que "quien no está con Estados Unidos, está contra Estados Unidos".
--	--	---



COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Daniel Torres García
Presidente

Dip. . Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo
Secretario

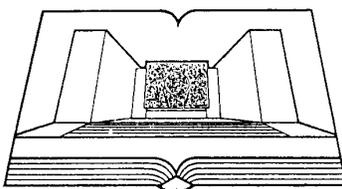
Dip. Arnoldo Ochoa González
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario Interino



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal
Subdirector

Lic. Maria Paz Richard Muñoz
Asistente de Investigación

Lic. Patricia Avila Loya
Cándida Bustos Cervantes
Efrén Corona Aguilar
Auxiliares de Investigación