

881209 ↓

UNIVERSIDAD ANAHUAC 7.9

ESCUELA DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México



**ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONCEPTO
DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO:
UN ENFOQUE DISTINTO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
PEDRO CAMARENA CALERO

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para quienes me dieron la vida, inspirándome a seguir adelante con el apoyo siempre incondicional en todo lo que emprendí.

Gracias Papás.

A mi esposa cuya personalidad y carisma me impulsa diario a seguir adelante con el deseo de triunfar y ser digno de mi familia.

Por siempre, gracias Camila.

A quien me ha enseñado quizás sin saber, lo hermoso y profundo que es pronunciar la palabra HIJO e inmortalizar en él, el sueño de llegar a ser.

Para ti Emiliano.

Para dos de mis seres más queridos con quienes me une un mismo origen, como testimonio de amor y cariño.

Gracias Lelly y Eduardo.

Con cariño para cuatro preciosas mujeres que han formado parte importantísima en mi vida y de quien soy.

Gracias Abue Lupe, Abue Chito, Tía Caro y Jenny.

A la memoria de un gran mexicano. Hombre cuyos principios siempre serán fuente de inspiración.

Con cariño para ti Abuelo.

Para Don Carlos y la Sra. Marina, como agradecimiento por abrimme las puertas de su hogar, brindándome siempre su amistad y cariño.

Para dos maravillosos seres humanos con quienes comparto proyectos, ideales y principios que me hacen tener fe en el futuro y entusiasmo en el presente.

Con cariño para mis compadres Tere y Enrique.

Para el Lic. Roberto Barrios Gaxiola como testimonio de agradecimiento y orgullo por contarme en su equipo de trabajo en el cual se forjan a diario esperanzas de un mundo mejor.

Con afecto para mi amigo Toño Chaya, gran idealista y soñador, cuya amistad me orienta el pensamiento hacia valores muy altos.

A mi querida Escuela y a la Universidad Anáhuac, donde tuve el honor de presidir la Sociedad de Alumnos de Derecho y la Federación de Sociedades de Alumnos de la Universidad, conociendo a jóvenes de distintas carreras con los cuales soñé e idealicé un mundo y un México mejores.

Gracias a quienes compartieron y comparten esos sueños conmigo.

Con gusto para quienes compartí nerviosismos, lágrimas y triunfos representando a la Universidad Anáhuac en certámenes dentro y fuera de la ciudad de México.

Gracias a mis compañeros de oratoria.

A ti Dios, gracias.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO 1.-ESTADO, SOBERANIA Y SEGURIDAD

NACIONAL ANTECEDENTES TEORICOS.

1.1. Noción y Orígenes del Estado.	1
1.1.1. Noción.	1
1.1.2. Orígenes.	6
1.2. La soberanía como derivación del Estado.	8
1.2.1. El Estado y la Soberanía.	12
1.3. La Seguridad Nacional, consecuencia de la soberanía.	12
1.3.1. Soberanía y Seguridad Nacional.	12
1.3.2. Seguridad Nacional: sus antecedentes y evolución.	14
1.3.3. Seguridad Nacional activa o expansiva.	16
1.3.4. Seguridad Nacional pasiva o defensiva.	19

CAPITULO 2.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO.

2.1. La Seguridad Nacional en la Historia de México	22
2.1.1. Epoca colonial.	22
2.1.2. El México del siglo XIX y principios del XX.	25

2.2. Factores que hicieron innecesario el desarrollo del concepto de Seguridad Nacional en México.	29
2.2.1. La estabilidad política.	30
2.2.2. Acuerdos tácitos con Estados Unidos.	36
2.2.3. El modelo de desarrollo estabilizador.	37
2.2.4. Política exterior de México.	42
2.3. Factores que propiciaron el uso del concepto de Seguridad Nacional en México.	45
2.3.1. Petróleo.	46
2.3.2. Centroamérica.	55
2.3.3. Ruptura de acuerdos tácitos con Estados Unidos.	58
2.4. Algunos conceptos e ideas de Seguridad Nacional que se han manejado en México en los últimos años.	61
CAPITULO 3.- <u>LAS BASES DEL PROYECTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL ESTADO MEXICANO.</u>	
3.1. Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.	65
3.2. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.	70
3.3. Proyecto nacional.	71
3.3.1. El proyecto político del Plan Nacional de Desarrollo.	72

3.3.2. Concepto de Seguridad Nacional.	74
3.3.3. Papel de la política exterior.	77
3.3.4. Proyecto nacional económico.	79

**CAPITULO 4.- LA ESTRUCTURA JURIDICA DEL SISTEMA
POLITICO MEXICANO Y LA SEGURIDAD NA-
CIONAL.**

4.1. El orden jurídico y la agenda económica de la Seguridad Nacional.	83
4.1.1. Promoción del desarrollo y rectoría del Estado.	85
4.1.2. Inversión extranjera.	94
4.1.3. Comercio exterior.	97
4.1.4. Deuda pública externa.	103
4.2. El orden jurídico y la agenda política de la Seguridad Nacional.	107
4.2.1. Seguridad jurídica-social de la sociedad civil.	108
4.2.2. Seguridad territorial y seguridad del régimen.	119
4.2.3. Seguridad exterior.	125
4.2.4. Democracia política y Seguridad Nacional.	130
<u>CONCLUSIONES.</u>	138
<u>BIBLIOGRAFIA.</u>	144

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

Seguridad nacional es un tema referido esencialmente a la supervivencia de un Estado, el problema de la seguridad nacional en nuestro país es una preocupación creciente en numerosos investigadores con un común denominador: Que la mayoría de estos militares, licenciados en relaciones internacionales o en ciencias políticas y sociales, existiendo un claro vacío de abogados en las áreas de investigación y estudio de éste tan importante rubro para México, y es deseo de quien realiza este trabajo, el llevar a cabo una investigación sobre el origen y la evolución de la seguridad nacional en nuestro país, a través de un prisma jurídico, sin pretender que sea un texto infalible, sino que lo más importante será el aportar un enfoque distinto.

En ocasiones podrá parecer que hablamos de lo mismo que los profesionistas antes citados, pero no es así ya que podemos abordar un ámbito nacional o internacional, militar, social, económico o político, pero la óptica y las reflexiones son diferentes siendo ésto muy válido, ya que el sentir de esta investigación es que es por demás honroso y valioso el papel de la abogacía en la sociedad, en la que el abogado no habrá de limitarse a la defensa de los derechos individuales, por muy importante que sea éste aspecto de su función, sino

que deberá extenderse a la defensa de la sociedad en cuanto tal. Lo anterior se podrá cuestionar con cierto celo, pero nunca se podrá negar que la abogacía no sólo es útil, sino necesaria dentro de los ámbitos económicos, políticos y sociales de nuestro diario acontecer nacional y la prueba de ello, es que hasta en las más remotas etapas del desarrollo histórico de la humanidad, encontramos la presencia de los abogados como imprescindibles mediadores en la eterna lucha por la justicia a través del Derecho.

La preocupación en torno a la seguridad nacional es reflejo de la dirección política que las más recientes administraciones gubernamentales han adoptado sobre todo en materia de asuntos exteriores, pero también motivada por la necesidad de apertura democrática que hace impostergable la concesión de nuevos espacios de negociación económica e ideológica que permitan a nuestro país mantener la viabilidad de un sistema de organización política y sobre todo jurídica capaz de proporcionar oportunidades de crecimiento en todos los ámbitos, seguridad social y respeto a la participación política ciudadana.

El rumbo y el destino de México y su posibilidad de cambio práctico mediante el concurso de la legalidad, conjuntamente a nuevas prácticas institucionales y sociales debe resaltarse como el principal problema que la seguridad

nacional viene enfrentando durante esta última década. Por tales hechos la estructura y características de la seguridad nacional actualmente aplicadas deben tener un amplio panorama jurídico y no ser reducida únicamente bajo una estrecha estrategia política o logística militar.

Cabe señalar como objetivo central de esta investigación, el precisar en qué momento surge la necesidad de elaborar formalmente un concepto de seguridad nacional y en base a esto estudiar sus antecedentes y su tratamiento en los últimos años, principalmente los del sexenio del LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, aclarando que el período que abarca este trabajo es exclusivamente hasta fines de 1988.

A lo largo del presente, trataremos de exponer en primer término, algunas bases sobre teoría del Estado que nos permitan entrar al tema central de una manera lógica, ubicándonos en lo fundamental: ¿ Qué es el Estado ? ¿ Qué es la soberanía y cómo se vincula a la seguridad nacional ?

Posteriormente pasaremos al análisis del origen del concepto de seguridad nacional en México, haciendo un recorrido histórico desde la época de la colonia para observar como en aquellos tiempos, si bien no existía un concepto de seguridad nacional como tal, si había ciertos mecanismos de control que se pueden comparar con lo que hoy entendemos en

este aspecto para así llegar a través de las distintas etapas a la década de los ochentas y observar el tratamiento que se le da por parte del Gobierno Federal.

Resulta prioritario establecer una reflexión sobre seguridad nacional, especialmente en las acciones tendientes a concretar la obligación política que adquiere el Estado para preservar la integridad territorial, la soberanía y la autodeterminación político-económica, mediante la aplicación de sus instrumentos jurídicos formales. Así mismo, señalar los marcos de competencia autorizados entre las diversas instancias de la propia administración pública, sus espacios de concertación y acción conjunta con la sociedad civil.

Al definir la toma de decisiones políticas que implican una estrategia de seguridad nacional, el enfoque adoptado por el Estado mexicano funciona actualmente como un reducido núcleo de medidas que están aisladas y desconocidas para la mayoría de la población. En este sentido, a lo largo del trabajo incidiremos sobre todo, en caracterizar una estrategia de seguridad nacional que trate de funcionar como nexo operativo entre los objetivos de política interna y externa. En ello, el propio Estado mexicano, viene reconociendo durante los últimos años, la enorme dispersión en que se encuentran la sistematicidad de procedimientos e instituciones encargadas para la coordinación de políticas de seguridad nacional en

renglones como: prevención y atención inmediata a la población en caso de desastre, la seguridad de la sociedad y su protección, conflictos armados o de intervención externa en asuntos políticos internos, entre otros.

Por ello, consideramos necesario dividir nuestra investigación bajo una serie de apartados a fin de establecer los hilos conductores centrales con los cuales fincaremos nuestra idea respecto a la seguridad nacional. Mostraremos la importancia que adquiere, delimitar la significación contenida en la definición de un orden jurídico y la consecuencia que éste genera para la proposición de seguridad nacional que es la interrelación de la seguridad de la sociedad civil y la seguridad del Estado, en donde el orden jurídico será la instancia de mediación que vincula tal seguridad del Estado con la seguridad de la sociedad civil y las convertirá en lo que se concibe como proyecto nacional.

A partir de esa definición central, se plantea desarrollar cómo este marco ideológico se plasma en las directrices asumidas en los ordenamientos jurídicos instrumentados en México por las administraciones gubernamentales, en particular, la encabezada por MIGUEL DE LA MADRID, que vincula como prioridad sustantiva para el éxito del proyecto de nación, un mayor fortalecimiento de los mecanismos conducentes para materializar un concepto activo

y ampliado de seguridad, a partir del cual, la afinidad entre las dimensiones preventivas interna y externa se trasladan de un perfil de control y supervisión defensivo-represivo, hacia una percepción más integral que concibe a los problemas derivados del crecimiento económico y el bienestar social como los factores originarios que provocan un eventual ambiente de inestabilidad que pueden atacar las bases del sistema político. Esta interpretación creemos que puede ser examinada con cierto detalle a partir tanto del plan global de desarrollo (1980 - 1982), como en el plan nacional de desarrollo (1983 - 1988). Mediante éstos, puede describirse este paulatino cambio tendiente a fortalecer las atribuciones del Estado mexicano para articular, promover e inducir la seguridad como una prioridad que permita preveer y diluir problemas tanto internos como externos.

Sin embargo, esta percepción permanece adscrita a características de coyuntura originadas por la propia transformación de los escenarios políticos en los que viene desenvolviéndose el Estado mexicano. Motivados por la línea de evaluar la congruencia que el proyecto de seguridad nacional recientemente ha adquirido para el propio Estado, creemos necesario hacer un examen más o menos minucioso acerca de los instrumentos jurídicos que conforman las atribuciones, áreas de trabajo, duplicidades y vacíos que vienen a determinar el avance o retroceso de las metas fijadas a través de la promoción y respeto a estos mismos

procedimientos, con la idea de obtener de ellos, los apoyos inherentes a la legalidad y legitimidad para llevar a efecto sus contenidos. En este sentido, si bien observamos un proceso jurídico-formal que servirá como ámbito en donde se confrontarán tales afirmaciones, resulta forzoso dividir las conforme la propia estructuración que el Derecho mexicano ha creado.

En este caso, hemos dedicado dos secciones para presentar por una parte, las atribuciones económicas y políticas concedidas por la Constitución Política a las diversas instancias de poder en México, para participar y decidir en materia de seguridad nacional; así mismo, ésto ayudará para resaltar los niveles de congruencia que tales facultades guardan ante espacios específicos como los que se refieren por ejemplo, al establecimiento de leyes orgánicas y reglamentos interiores para las diversas dependencias de la administración pública federal.

Todo ello desemboca en nuestro parecer, en la construcción declarada y firme hacia un proyecto de Estado y de organización social que conduzca al establecimiento de un sistema de seguridad nacional cuya rectoría se manifiesta bajo cuatro aspectos esenciales: planeación democrática, protección civil, seguridad estatal y finalmente desarrollo económico integral. A partir de este punto, podremos estar

en condiciones de mencionar algunas consideraciones iniciales que nos permitan profundizar en la hipótesis de que si bien existe una vocación estatal para delimitar normativamente una política de seguridad que sirva de apoyo para las labores diplomáticas y de concertación política interna, tal trabajo se haya todavía en un nivel del poder ejecutivo, para que a su vez, éstas tengan una eficaz comunicación que legitime las funciones de fiscalización y vigilancia que le han conferido a los poderes legislativo y judicial, así como a las de concertación con la propia sociedad civil mediante la implementación de los programas nacionales y regionales, con el objeto de ampliar la participación mexicana en los diversos foros y organismos internacionales. Estamos convencidos que este primer avance puede generar una discusión fértil para justificar la elaboración de trabajos subsecuentes que incidan dentro de esta temática, relativamente inédita en el caso mexicano, y más en particular, en el desarrollo de estudios interdisciplinarios que comprendan al Derecho, la ciencia política y las relaciones internacionales.

* NOTA ACLARATORIA: En el presente trabajo se sigue el sistema de notación para tesis profesionales establecido por la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, es por eso que las notas a pie de página se estructuran empezando con el nombre de pila y siguiendo con el apellido o apellidos del autor.

CAPITULO 1

ESTADO, SOBERANIA Y SEGURIDAD NACIONAL:

ANTECEDENTES TEORICOS

1.1. NOCION Y ORIGENES DEL ESTADO.

1.1.1. NOCION.

Definir el concepto de Estado es sumamente difícil, en virtud de que son muchos los elementos que lo componen, además de los tradicionales que siempre se mencionan: territorio, población y soberanía.

Según Jellinek:

El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

(1)

Como dice Hans Kelsen:

La palabra Estado es aveces usada en un sentido muy amplio, para designar la " socie-

dad " como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad -el gobierno-, por ejemplo o los sometidos a éste, la nación, o el territorio en que aquéllos habitan. La insatisfactoria situación de la teoría política, que es esencialmente una teoría del Estado, débese en gran medida precisamente al hecho de que diferentes autores tratan bajo el mismo -- rubro problemas completamente distintos, y a la circunstancia de que incluso, un solo autor da inconcientemente a la misma palabra diversas acepciones. (2)

Prácticamente todas las definiciones de Estado dicen lo mismo. Lo que cambia es el acento que unos autores ponen en alguno de los aspectos de la definición, en tanto que otros destacan, con otro enfoque, distintos aspectos de la misma definición.

De hecho, existen diversos enfoques de la definición de Estado. Sin embargo los que aquí nos interesan son los que consideran al Estado como una personificación del orden jurídico nacional y como un orden que rige a una comunidad.

Conforme a la primera perspectiva, el Estado es un fenómeno jurídico. De acuerdo con la segunda, es un estado de cosas (Estado socialista, Estado capitalista, por ejemplo).

2 HANS KELSEN: Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Autónoma de México., México., 1983. p. 215.

Volviendo a Kelsen, nos dice en lo que se refiere a la noción de Estado, que:

La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, ésto es, como persona colectiva. Su naturaleza queda así determinada en principio por la definición de personas colectivas... El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde este punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional... (3)

En lo que se refiere al Estado como expresión de un orden social, podemos invocar un enfoque marxista, según el cual, el Estado es una entidad producto de las relaciones de producción que rigen en cada organización social. Así, el Estado socialista se rige por un orden jurídico acorde con los designios doctrinarios del socialismo (aún cuando, en la práctica, la socialización de la que hablaba Marx ha pasado a ser una mera estatización y una opresión sobre la sociedad civil), mientras que el Estado capitalista se norma por un orden jurídico acorde con las doctrinas jurídicas, religiosas, políticas, económicas y sociales en las que se basa el capitalismo.

3 Ibid.

Según autores como Herman Heller, el Estado es una unidad jurídica política y social que actúa en una determinada realidad histórica.

En todo caso, el Estado es un concepto con acepciones jurídicas, económicas, políticas y sociales. Aquí nos interesa la acepción jurídica.

Francisco Porrúa Pérez plantea que:

El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se autolimita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.
(4)

El mismo autor cita a Jellinek, quien define, desde el punto de vista jurídico, que el Estado es:

4 FRANCISCO PORRUA PEREZ: Teoría del Estado. décima edición., Editorial Porrúa, S.A., México., 1977., p. 189.

La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario. (5)

Tras realizar un análisis de los diversos enfoques que se aplican al definir el Estado, Porrúa Pérez nos propone una definición que aquí parece aceptable y de la cual partiremos para satisfacer los fines del presente trabajo. Dice el citado autor que:

El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.
(6)

En la definición anterior encontramos los siguientes elementos: una sociedad humana, un territorio que le sirva de asiento, un poder supremo (que ejerce el Estado), un orden jurídico propio, la búsqueda del bien público, la soberanía del poder estatal, la personalidad moral y jurídica estatal, y la sumisión del Estado al Derecho. Cumplidas esas condiciones (aunque existen naciones en las que algunas de tales condiciones se cumplen sólo de manera precaria) puede hablarse de la existencia de un Estado.

5 Citado por F. PORRUA PEREZ. Op. Cit. p. 189

6 FRANCISCO PORRUA PEREZ: Op. cit. p. 190

Esos elementos los deberemos tener presentes a la hora de analizar, como nos lo proponemos, la cuestión de la seguridad nacional en México.

1.1.2. ORIGENES

Explorar los orígenes del Estado siempre ha parecido un tanto ocioso, dado que las formas iniciales de esa organización han variado considerablemente con el tiempo, al punto de que lo que es el Estado de hoy ya no se parece en nada a lo que fué en siglos pasados. Más aún, en nuestros tiempos, hay considerables diferencias entre un Estado y otro, pese a que todos conservan los elementos esenciales de la definición de Porrúa Pérez, a la que nos referimos en el subapartado anterior.

En nuestros tiempos, no siempre existen razones para considerar que todos los Estados nacionales que hay en el mundo cuentan con todos los elementos a que se refiere la definición. No hay contradicción entre ésto y lo que afirmamos en el párrafo anterior. Lo que ocurre es que todos los Estados tienen, en términos formales, los elementos que incluye la definición de Porrúa, pero algunos de ellos sólo cuentan con esos elementos de manera formal. De ese modo, hay Estados que no disfrutan de una plena soberanía; su dominio sobre un territorio está cuestionado por otros

países o por el derecho internacional; entre su población existen problemas de nacionalidad no resueltos. En fin, no siempre los elementos de la definición de Estado se encuentran en la definición que adoptamos aquí.

Por lo que se refiere al estudio de los orígenes del Estado Herman Heller afirma y creemos con toda razón que:

Para comprender lo que ha llegado a ser el Estado actual no es preciso... rastrear sus "predecesores" hasta tiempos remotos, cuando no hasta la época primitiva de la humanidad. Siempre que se intentó hacer tal cosa, se desatendió, en general, aquello que a nuestro objeto principalmente interesa: la conciencia histórica de que el Estado, como nombre y como realidad, es algo desde el punto de vista histórico, absolutamente peculiar y que, en ésta su moderna individualidad no puede ser trasladado a los tiempos pasados. (7)

En todo caso, basta con señalar que el antecesor del Estado actual es el Estado-Nación que surge a partir de la teoría de Maquiavelo. Y aún ésto es difícil de afirmarse de manera rotunda, ¿quién puede negar que tal vez hubo en la remota antigüedad formas de Estado semejantes a la que alienta Maquiavelo?. Las traslaciones históricas y la aplicación de conceptos modernos a la antigüedad o de la antigüedad a los tiempos modernos, ha sido siempre riesgosa, pues entraña el peligro de inducir conceptos en realidades

7 HERMAN HELLER: Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México., 1942. p. 141.

distintas, a aquéllas en las que fueron elaborados. Nos quedaremos, pues, con la idea de que el origen del Estado moderno es el Estado-Nación derivado de la teoría de Maquiavelo y alentado fundamentalmente por el capitalismo.

1.2. LA SOBERANIA COMO DERIVACION DEL ESTADO.

Puesto que la soberanía es uno de los elementos constitutivos del Estado, de acuerdo con la definición de Porrúa Pérez que adoptamos en páginas anteriores, podemos también considerar que dicha soberanía se deriva de la existencia del Estado. Aunque parezca tautológico, esto es real: la soberanía es condición de existencia del Estado; luego, el Estado es condición de existencia de la soberanía.

Es cierto afirmar que, en términos históricos, la soberanía ha existido siempre. Siempre ha existido un poder que, en el seno del grupo humano, se esgrime por encima de los demás poderes internos del grupo, pero también frente a los poderes de otros grupos u organizaciones externos. En un sentido lato, aún entre el buen salvaje (frase de Rousseau) existía un individuo que por diversos medios se imponía a los demás y usaba su poder para oponerlo a los de sus rivales interiores.

Al surgir la sociedad con su carácter de organización política, aparece un poder - que de acuerdo con el moderno concepto sería el equivalente al Estado - que tiene preeminencia ante los poderes de los diversos grupos e individuos que constituyen la comunidad y poder ante el que tienen los líderes u organismos máximos de otras sociedades.

Porrúa Pérez nos dice que:

Al examinar al Estado como unidad, desde el punto de vista sintético, advertimos que se trata de una sociedad humana que encierra dentro de sí muchos otros grupos humanos que le están subordinados. Advertimos con claridad que es la agrupación humana de mayor jerarquía en el orden temporal. Esa jerarquía superior tiene validez no sólo respecto de los grupos sociales que están colocados en el interior del Estado, sino respecto de los grupos externos al mismo sentido de que éstos no pueden inmiscuirse en los asuntos internos del Estado. Esa especial jerarquía de preeminencia interior e independencia externa, obedece a una nota característica del Estado que es la soberanía. (8)

La soberanía como hecho jurídico y como concepto, ha tenido una evolución histórica como la que ocurre con cualquier otro término o noción. Tanto los griegos como los romanos concebían ideas equivalentes a la moderna soberanía. En nombre de ella se defendían los territorios propios por Derecho y los conquistados por las armas.

8 FRANCISCO PORRUA PEREZ: Op.cit. p. 329.

Durante la edad media, surge una polémica entre la iglesia y el Estado. La primera pretende ser el máximo poder o Poder Supremo, para situarse por encima del poder estatal, mientras el Estado por intermedio de los reyes, trata de defenderse como entidad máxima, superior instancia o Poder Soberano de la sociedad.

En el siglo XVI cuando parece aclararse la idea de soberanía, cuando Bodin concibe una república que, para serlo, ha de caracterizarse por ser soberana. La soberanía, nos dice aquel autor, " es la potencia absoluta y perpetua de una república ". Desde entonces, se considera que la soberanía tiene dos expresiones y manifestaciones: una manifestación hacia dentro, en la medida en que es el máximo de los poderes que pueden existir en el seno de la sociedad, y una manifestación hacia afuera, puesto que en teoría no existe un poder superior a una república; es decir, ninguna república puede ser superior o "más soberana", si así pudiera decirse, a las demás. La soberanía concede a un Estado situación de paridad con respecto a los demás Estados, y de superioridad ante los demás poderes que surgen en su seno. Después de Bodin diversos autores se dan a la tarea de profundizar - e incluso discrepar - con el concepto que aquel acuña. Sin embargo, palabras más o palabras menos,

a veces cuestionándose la esencia del concepto, o sólo poniéndosele en duda superficialmente, la idea original parece estar intacta. En palabras de Porrúa Pérez, cuando se pregunta cual es la nota específica del poder que corresponde al Estado, nos dice que:

La nota específica que lo distingue es que se trata de un poder soberano, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de los demás poderes sociales.
(9)

Soberano, etimológicamente, significa supremo. Por tanto, no existe dentro de la sociedad un poder que se equipare, cuando menos formal o teóricamente al Estado, y no existe, en lo internacional, un Estado que lo supere, que ejerza poder sobre él, que lo domine. Esto último, dicho también en los más cautelosos términos formales y teóricos, pues sabemos que dicha formalidad y teoría con frecuencia son contradichos, en los tiempos modernos por Estados que no ejercen una plena soberanía, y la que ejercen se encuentra cuestionada por factores reales de la geopolítica y las relaciones internacionales.

Así pues podemos concluir que la soberanía es la calidad de supremo que un Estado tiene con respecto a todas las instancias que existen en la sociedad de la que forma

9 FRANCISCO PORRUA PEREZ: Op.cit., p. 345.

parte. La soberanía genera, a la vez, una condición de autonomía, independencia e igualdad de un Estado con respecto a los demás. En todo caso, la interdependencia que existe entre los diversos Estados, debe darse en condiciones de paridad.

1.2.1. EL ESTADO Y LA SOBERANIA.

Digamos, que la soberanía es una condición sine qua non para la existencia del Estado, al grado de que difícilmente pueden comportarse como Estados los de ciertas naciones cuya vida independiente se encuentra cuestionada por la dominación económica y política que sobre ellas ejercen, en nuestros tiempos, ciertos países poderosos. Esos Estados sólo son soberanos en el aspecto formal, en la práctica, su soberanía es casi nula.

1.3. LA SEGURIDAD NACIONAL, CONSECUENCIA DE LA SOBERANIA.

1.3.1. SOBERANIA Y SEGURIDAD NACIONAL.

El surgimiento de la seguridad nacional como necesidad, obedece al requerimiento de preservar la soberanía. Por tanto, la seguridad nacional tiene relación con el propósito de proteger los recursos naturales, la paz, el orden social y la preeminencia del Estado, tanto en lo que se refiere a

los factores externos que pueden amenazar la soberanía, como en lo relativo a los factores internos que llegarían a ponerla en riesgo.

En ello desempeñan un significativo papel nuestras fuerzas armadas que actúan con sentido nacionalista, dentro de los lineamientos marcados por la constitución y apego a las directivas marcadas por el ejecutivo federal, en apoyo de programas y estrategias que redundan en fortalecimiento de la seguridad nacional y del progreso de México.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el ejército mexicano está identificado por su origen con el movimiento y la ideología revolucionaria que inspiran a la constitución, es parte integrante del pueblo, ajeno a toda pretensión elitista o aristocratizante y ésto se traduce en la transformación que se observa en su funcionamiento, ya que su papel estrictamente militar, se ha visto reforzado por la intensa participación que actualmente tiene en una diversidad de actividades relacionadas con múltiples modalidades de la vida de la comunidad, coordinadamente con las autoridades civiles.

Señaladamente destacan entre esas actividades las comprendidas en el plan D.N.III. que se aplica en casos de desastres y comprende acciones relacionadas con ciclones,

incendios, inundaciones, terremotos y otras en los que las poblaciones afectadas sienten muy de cerca la solidaridad y la ayuda del soldado.

Otra actividad destacada es la que viene desplegando el ejército en persecución del narcotráfico.

En ambas situaciones, más bien que de medidas relativas a la seguridad nacional, se trata de providencias de seguridad pública (en otro apartado lo trataremos detalladamente), que originalmente son de la competencia de autoridades ajenas al fuero militar. En todas estas formas, las fuerzas armadas contribuyen al afianzamiento de la seguridad nacional y, básicamente al cumplimiento de su misión de defensa de la integridad de nuestro territorio, de nuestra independencia, y de la soberanía de la nación.

1.3.2. SEGURIDAD NACIONAL: SUS ANTECEDENTES Y EVOLUCION.

La seguridad nacional surge desde el momento en que nace el Estado nacional, es una consecuencia de él.

Lo anterior no significa que los primeros Estados nacionales hayan forjado un concepto como el que hoy tenemos de seguridad nacional, pero sí es posible afirmar que en todos esos Estados hubo un equivalente, en todos los tiempos, de tal concepto.

Originalmente, la seguridad nacional sólo se expresa como la idea de que determinado coto en el que un Estado (sea república o monarquía) ejerce dominio, debe mantenerse a salvo de amenazas externas y de la presión de grupos internos que podrían verse tentados a ponerlo en cuestionamiento.

Con el advenimiento del sistema capitalista, surge un concepto de seguridad nacional como tal. Se le puede encontrar expresado en palabras equivalentes a las que hoy usamos, después de la revolución francesa, cuando el expansionismo de ciertos países se emprende en nombre de la seguridad de la patria, o cuando la defensa de ciertos países ante ese expansionismo, se hace en aras de la propia supervivencia. Desde entonces, unos países luchan por expandirse; otros lo hacen por sobrevivir.

Los antecedentes más remotos de una idea de seguridad nacional se encuentran entre los griegos y los romanos. Sobre todo los segundos, constantemente se ven obligados a tener que defender sus dominios del acecho de los bárbaros. Esto hace necesario un ejército permanente, bien adiestrado, para garantizar la seguridad de los territorios. Pero al mismo tiempo, constantemente tiene que hacer frente a conspiraciones para derrocar al César, o para inclinar la balanza de poder en favor de un determinado grupo o aspirante a líder.

En este último caso, el antiguo equivalente a la moderna noción de seguridad nacional se aplicaba a las cuestiones internas.

Lo que hemos expuesto no ha tenido variación. Antes bien, se ha agudizado y perfeccionado a partir del advenimiento del capitalismo. Tanto el colonialismo en la fase mercantil, como el llamado imperialismo (fase en la que, de acuerdo con la teoría marxista, se encuentra actualmente), han implicado el perfeccionamiento de la idea de seguridad nacional, tanto en los países poderosos, como en aquéllos que de alguna manera guardan un estado de sumisión con respecto a los primeros.

1.3.3. SEGURIDAD NACIONAL ACTIVA O EXPANSIVA.

La relación y existencia de países poderosos y de países atrasados, y, en cierto modo sometidos (o que luchan por no someterse) ha dado lugar a que la seguridad nacional tenga dos enfoques: uno de ellos es el activo o expansivo, de acuerdo con el cual los países poderosos (en la actualidad, tanto los capitalistas como los socialistas) consideran que su seguridad nacional tienen alcances e implicaciones más allá de las fronteras geográficas establecidas, de ahí que surjan los llamados "servicios de inteligencia", mecanismos de espionaje que actúan en países

extranjeros para proveer de información de primera mano a los gobiernos. Los servicios de espionaje son típicos de los países que tienen una noción de seguridad nacional agresiva o expansiva, pues tienen intereses en diversos rumbos y, por ello, tienen que mantener servicios de información más allá de sus fronteras para preservarlos.

Ejemplo de Estados en los que impera una noción expansiva de seguridad nacional son los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Gran Bretaña, Israel, Turquía, Irak y todos los países de la ex-Unión Soviética. Todos esos países, preocupados por extender su influencia, consideran que su seguridad nacional tiene raíces, implicaciones e intereses más allá de las fronteras internacionalmente aceptadas.

Generalmente la política de seguridad nacional activa, agresiva o expansiva está acompañada de una fuerte tendencia al militarismo, así como en cierto poder económico que se esgrime para hacer valer la doctrina de seguridad nacional. Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo considera tener intereses en todos los confines del mundo, y hasta ellos lleva los tentáculos de su seguridad nacional, por medio de la NSA (Agencia de Seguridad Nacional) y de la CIA (Agencia Central de Inteligencia). En nombre de su seguridad nacional, ese país impone bloqueos económicos a Cuba y

Nicaragua, presiona a México por diversas vías, invade la isla de Granada, apoya a Gran Bretaña en su ocupación de las Islas Malvinas, sostiene a los judíos en lucha contra los palestinos, etcétera. Se trata del más amplio y agresivo concepto de seguridad nacional.

Por su parte la ex-Unión Soviética, en nombre de su seguridad nacional, apoyó militarmente a la India, invadió Afganistán, intervino subrepticamente en Nicaragua y abiertamente en Cuba, influyó en la evolución del conflicto en Medio Oriente, vendió armas a Iraq, pero también en Irán.

Desde luego, la seguridad nacional tiene implicaciones en todos los ámbitos: económico, social, político, religioso, jurídico y cultural. En cada uno de esos campos, la idea de seguridad nacional alcanza una expresión. Estados Unidos, por ejemplo, influye culturalmente en determinados países. La propaganda es un instrumento de seguridad nacional. El Derecho internacional, entre otras cosas, se propone garantizar la seguridad nacional de todos los países del orbe. Al imponerse entre sí trabas económicas en el comercio, los países buscan preservar su seguridad nacional.

Esos son ejemplos de cómo la seguridad nacional tiene expresiones en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los países.

1.3.4. SEGURIDAD NACIONAL PASIVA O DEFENSIVA.

Como resultado del colonialismo, de la inequitativa distribución de la riqueza mundial, y más tarde, del imperialismo capitalista y del expansionismo socialista, en el mundo existe junto a las potencias capitalistas y socialistas, un tercer grupo de naciones constituido por los llamados países subdesarrollados, atrasados, en vías de desarrollo o del tercer mundo.

Siempre han existido países atrasados, sin embargo, es a raíz de la ola de independentismo que se da entre las antiguas colonias, cuando adquieren un perfil tan homogéneo como el que observamos actualmente. Nunca han podido actuar en bloque. Las razones son muy diversas y no nos corresponde analizarlas aquí.

Valga en cambio, referirse a que esos países, antiguas colonias, ya independientes han seguido siendo objeto del asedio de los países poderosos. Este asedio se expresa en todos los órdenes y tiene como resultado el surgimiento de una idea de seguridad nacional pasiva o defensiva.

Así los países tercermundistas diseñan una política de seguridad nacional que busca, ante todo, garantizar la sobrevivencia del país ante las presiones que en todos los aspectos ejercen sobre él las potencias. Cuál potencia ejerza tales presiones depende de diversos factores geográficos, económicos, políticos e históricos. Así, México, por razones geográficas, políticas e históricas, ha sido siempre víctima del asedio estadounidense, en tanto que Polonia, por las mismas razones, lo fue del soviético.

Países como el nuestro se ven obligados a conformar mecanismos de seguridad nacional (ejército, agencias de inteligencia, policías) más bien orientados a la defensa que al ataque.

Sin embargo, no todos los países subdesarrollados están igualmente preocupados por defender su soberanía. Generalmente ésto no es "culpa" de la sociedad, sino de un Estado que se encuentra dirigido por una oligarquía conectada y beneficiada directamente por los intereses de la potencia dominante, razón por la que se identifican con ella más que con su propio país.

Esto da lugar a que entre los países atrasados existan dos tipos fundamentales de orientación hacia la seguridad nacional: el principio de seguridad nacional que parte de la

idea de que la amenaza proviene fundamentalmente del exterior, y la idea de que tal amenaza tiene su origen, casi exclusivamente, en el ámbito interno.

Así se explica que los militares sudamericanos, guiados por una idea de la seguridad nacional enfocada en la segunda perspectiva que mencionamos en el párrafo anterior, sean una constante amenaza para el ejercicio del poder civil.

CAPITULO 2

ORIGEN Y EVOLUCION DEL CONCEPTO DE

SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO

2.1. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA HISTORIA DE MEXICO.

La actual idea de seguridad nacional que prevalece en México, tiene como toda idea, raíces históricas. Lo que al respecto contiene la Constitución y las leyes es producto de la experiencia acumulada a lo largo de los siglos. Por ello es útil presentar una breve semblanza de la evolución que esa idea ha tenido desde el México colonial. Y si profundizáramos encontraríamos que aún los aztecas tenían una especie de noción de seguridad nacional, en la medida en que tenían que protegerse de las agresiones de otros pueblos y de las pugnas internas entre los caciques. Todo el mundo sabe que los comerciantes o pochtecas eran utilizados por el emperador como informantes o espías, que aprovechaban sus viajes de negocios para observar y espiar.

2.1.1. EPOCA COLONIAL.

En la Nueva España, a raíz de la conquista, el mando militar quedó a cargo de Hernán Cortés y de los demás jefes que lo secundaban en la empresa de dominación.

Valiéndose del apoyo de fuerzas indígenas auxiliares suministradas por los mexicas, los tlaxcaltecas, los otomíes y otras naciones sujetas ya a la subyugación hispana, los conquistadores se enfrentaron desde luego a la amenaza que para la seguridad de la colonia representaban las tribus belicosas del interior del país, particularmente los chichimecas y los grupos indígenas de otras regiones septentrionales del país que no se sometían dócilmente al avasallamiento, y cuyo proceso de pacificación y evangelización no se consumó del todo sin tras casi tres siglos de esfuerzos continuados.

A medida que se efectuaba la consolidación del régimen colonial, el mando de las fuerzas armadas se afianzaba en las manos del gobierno virreinal que se preocupaba por organizar compañías o milicias que, de acuerdo con las circunstancias, se encargaban de hacer frente a los levantamientos o incursiones de los indios o a los posibles desembarcos de piratas en algún punto del litoral.

Las necesidades del enrolamiento eran afrontadas por medios tan inadecuados como el sorteo y la leva. En todo caso, a falta de un ejército profesional permanente eran los vecinos de las poblaciones quienes se armaban para eliminar cualquier eventual amenaza a la seguridad de la colonia.

Fue hasta el año de 1763 cuando se inició la formación de ese ejército, ante la perspectiva de una invasión británica, dado el estado de guerra que existía entre Inglaterra y España.

Se enviaron jefes militares de la metrópoli a la Nueva España para que se hicieran cargo del adiestramiento de las tropas coloniales; se crearon los mandos; se formaron batallones y escuadrones regionales y se procedió al acantonamiento de fuerzas considerables en sitios estratégicos.

Al respecto, Alain Rouquie, en su reciente obra titulada El Estado Militar en América Latina, dice que:

"hasta el siglo XVII las colonias americanas eran defendidas únicamente por algunos destacamentos de los ejércitos metropolitanos, a los cuales no tenían acceso los criollos. Estos últimos sólo podían ingresar a las milicias locales que mantenían el orden interno. Esta situación se modificó con las reformas introducidas por los monarcas Carlos III y Carlos IV al finalizar el siglo XVIII". (10)

10 ALAIN ROUQUIE. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI, Editores, México, 1984. p. 114.

Las reformas de estos reyes señalan el punto de partida para la formación del que llegaría a ser el pie veterano de los futuros ejércitos nacionales de los nuevos estados que se constituyeron al derrumbarse el imperio español en el continente americano.

La creación de un ejército nacional en cada una de las nuevas repúblicas es un requerimiento insoslayable para la afirmación de la seguridad interior y exterior en aras de la preservación de la soberanía.

2.1.2. EL MEXICO DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX.

Desde la elaboración de los primeros documentos que tendían a legitimar la existencia de México como república independiente se sentaron las bases encaminadas al resguardo de la seguridad nacional.

Así la base decimotercera del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, en su fracción I, otorgaba al Congreso General facultades para expedir leyes y decretos encauzados al mantenimiento de la seguridad de la nación, en tanto que la base decimoquinta del mismo ordenamiento atribuía al Poder Ejecutivo de la Federación la facultad de disponer permanentemente de las fuerzas armadas para garantizar la defensa exterior y el mantenimiento de la seguridad interior.

Estas atribuciones se reprodujeron y confirmaron en la Constitución de 1824, en sus artículos 49 fracción I y 110 fracciones III, X y XI.

En las posteriores cartas constitucionales, hasta llegar a la de 1917, se incluyen invariablemente normas similiares que atribuyen a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la nación, cada cual dentro del ámbito de su respectiva competencia, facultades para hacer lo necesario para mantener la seguridad nacional.

Al advenir a su independencia, las nuevas repúblicas contaron con ejércitos formados al calor de la lucha emancipadora, en lo que fueron factores determinantes del triunfo; pero pronto, debido al deficiente grado de integración institucional de tales repúblicas, los ejércitos se convirtieron en factor de dominación política y perturbación social, factor que era a menudo manipulado por caudillos ambiciosos que lo utilizaban para satisfacer sus apetitos de poder.

En nuestro país, hasta antes del triunfo definitivo de las armas y de los ideales reformistas, el ejército profesional heredado de la colonia fue el alma de los

cuartelazos, de los pronunciamientos y de las asonadas que desalentaban la marcha del país, debilitando su posición en el frente interior y abriendo vías para la injerencia de factores y fuerzas extrañas en asuntos de la incumbencia exclusiva de los mexicanos.

Este militarismo voraz, fruto de una época de violencia generalizada, según nos dice Rouquie en la obra que ya citamos en páginas anteriores, generó un Estado sustentado en las armas. (11)

Entre nosotros hubo necesidad de una guerra de reforma y del triunfo inobjetable del Estado liberal, para que los privilegios y los fueros de que disfrutaban desde la época colonial los miembros del clero y del ejército quedaran abolidos y con ello, el Estado afianzara su condición de soberano.

En ningún momento, desde el inicio de la vida independiente de México hasta el enfrentamiento armado con las tropas invasoras de Napoleón III en la sexta década del siglo XIX tuvo el ejército mexicano la capacitación suficiente para prevenir y rechazar las amenazas y

11 Ibidem. p. 118.

agresiones que se urdieron y llevaron a cabo desde el exterior, en contra de nuestra integridad nacional.

La primera y más grave situación de amenaza para nuestra seguridad provino de la vecindad con el país más poderoso de la tierra, los Estados Unidos de Norteamérica, que una vez que advinieron a su vida independiente mostraron un gran ímpetu expansionista y un alto poder de desarrollo económico y territorial.

La confrontación postrera de nuestro país con fuerzas armadas del exterior en el siglo pasado tuvo lugar con motivo de la segunda agresión armada llevada a cabo por los ejércitos de Francia en contubernio con las fuerzas regresivas de nuestra nación que aún luchaban por la supervivencia.

Después vino un impasse, el de la dictadura de Porfirio Díaz. Durante los 32 años en que éste se mantuvo en el poder, con la adquiescencia del gobierno tuvo lugar un intenso y prolongado proceso de penetración de intereses extranjeros en nuestro país, particularmente de intereses norteamericanos, alemanes e ingleses, que paulatinamente se vinieron adueñando de los recursos y de los elementos básicos de la vida económica nacional.

Tal situación, llevada a extremos intolerables, implicó una vulneración de nuestra soberanía que concitó la oposición de diversos grupos con simpatía entre las masas populares, los cuales dieron vida al movimiento social que acabó con la dictadura, reclamó para el país el control de sus áreas estratégicas (lo cual tuvo que esperar para lograrse) y desembocó en la Constitución de 1917.

Con la Revolución Mexicana (1910 - 1920) y los posteriores gobiernos (hasta aproximadamente 1981) la seguridad nacional, implícitamente se fincó en la necesidad de mantener la estabilidad interna y en la consolidación de un proyecto nacional, con una economía cerrada y con fuertes tintes nacionalistas.

2.2. FACTORES QUE HICIERON INNECESARIO EL DESARROLLO DEL

CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.

Destacar los momentos que propiciaron que la seguridad nacional en México permaneciera dormida después de la Segunda Guerra Mundial hasta 1979, no es fácil, sin embargo, queremos destacar algunos factores que hicieron innecesario el uso del concepto de seguridad nacional en el lenguaje cotidiano de la vida política del país, por ejemplo: el largo período de estabilidad política que hemos vivido, garantizado de alguna manera por los acuerdos tácitos que el Estado mexicano asumió

frente a los Estados Unidos y a los diferentes sectores de la sociedad mexicana, un modelo de desarrollo económico que prometía mucho y una situación internacional menos convulsa que la actual, sobre todo, cerca de nuestras fronteras.

2.2.1. LA ESTABILIDAD POLITICA.

Al iniciarse el gobierno del presidente Ruíz Cortines en diciembre de 1952 las características esenciales del sistema político mexicano estaban ya establecidas. El partido dominante se había convertido en el Partido Revolucionario Institucional (PRI); su fracción civilista se afirmaba después de haber excluído de su seno al sector militar en 1940, y haber quedado compuesto de tres sectores: el obrero, el campesino y el popular. A ellos se integraba la mayoría de las organizaciones de trabajadores existentes en el país.

Creadas y controladas por el Estado, estas organizaciones habían sido movilizadas para ser francas colaboradoras del proyecto de conciliación de clases que, apoyado en la ideología de la unidad nacional era presentado por los dirigentes políticos como el mejor camino para lograr el desarrollo económico de México.

Las directivas para la acción del partido, y en general para todos los integrantes del aparato político, provenían del jefe del Ejecutivo. Esta concentración de poder en torno a la figura presidencial ya era tradicional en la política mexicana pero se presentaba ahora con una variante respecto a épocas anteriores: estaba firmemente apoyada en instituciones políticas de masas en franco proceso de consolidación.

Algunos partidos pequeños de oposición, legalmente reconocidos por la Secretaría de Gobernación, adquirirían cierta importancia durante las campañas electorales y permitían al gobierno hablar de la existencia de un sistema pluripartidista en el país, pero pasada la contienda electoral su participación en las actividades políticas y su capacidad de influir sobre las decisiones gubernamentales era ciertamente ilusoria.

En cambio los empresarios tenían una influencia muy grande sobre la acción del gobierno aunque formalmente estaban excluidos de las instituciones políticas oficiales. Su fuerza se hacía sentir a través de sus agrupaciones, de sus contactos personales con altos dirigentes de la administración pública, y por el peso mismo que tenían en el aparato productivo así como en factores tan importantes para la acción política como el control de los medios de comunicación masiva.

Cabe recordar que algunos miembros de la familia revolucionaria habían intentado modificar algunas de las características anteriores durante las elecciones de 1952. Agrupados en torno al general Miguel Henríquez Guzmán, hubieran deseado proporcionar una mayor independencia al partido, y volver a imponer objetivos en materia agraria y de justicia social que habían sido abandonados en el proyecto de conciliación de clases. El henriquismo, sin embargo, fue un movimiento sin posibilidades de triunfo que no dejó una oposición estructurada ni provocó consecuencias serias en la política del país.

La impresión de tranquilidad que ofrece la vida política mexicana, sobre todo cuando se la compara con la de otros países latinoamericanos, permitiría pensar que el mantenimiento de la estabilidad política durante estos años ha sido una tarea fácil. Nada más alejado de la realidad. Ha requerido un esfuerzo constante del grupo dirigente que, si bien no se ha apoyado en la solidez de las instituciones políticas existentes, también ha encontrado serios obstáculos en las disparidades sociales, producto del modelo de crecimiento económico adoptado. En efecto, la Revolución Mexicana permitió la creación de instituciones cuyo mejor ejemplo son las grandes confederaciones de trabajadores,

articuladas al partido, que se han revelado capaces de detectar, dar respuesta, neutralizar o reprimir las demandas de grupos mayoritarios de la población. Asociado con esto, los beneficios del desarrollo posterior a 1940 se han visto distribuidos sin embargo muy inequitativamente, de tal suerte que se ha creado un abismo entre las metas de justicia social proclamadas por la llamada ideología de la revolución y la posibilidad efectiva de las masas obreras y campesinas de mejorar significativamente su nivel de vida. Esto fue particularmente cierto durante el período de 1940 a 1960, cuando ni siquiera los obreros organizados, el sector con mayores posibilidades de lograr algunas reivindicaciones, pudieron alcanzar el nivel de salarios existentes en 1939. Se explica así la fuerza inesperada que durante un corto lapso, han tomado movimientos que intentan modificar algunos aspectos del sistema político vigente, y en particular el control del Estado sobre las organizaciones de trabajadores. Un buen ejemplo de ello son las luchas de maestros y ferrocarrileros que tuvieron lugar en 1958 y parte de 1959.

Estos movimientos no alteraron los lineamientos básicos del sistema pero pusieron en evidencia que éste es, en principio, vulnerable. Demostraron que el sistema es incapaz de absorber y neutralizar movimientos políticos relativamente autónomos sin recurrir a medidas autoritarias extremas. De ahí el interés constante del grupo dirigente por mantener en

funcionamiento, afinándolos y modernizándolos, todos los mecanismos que aseguran la estabilidad del sistema entre los cuales figuran algunos sin paralelo en otros regímenes políticos. Ellos incluyen una movilización de apoyos al gobierno provenientes de diversos sectores de clase mediante la manipulación de una ideología revolucionaria y los ofrecimientos e ilusiones que acompañan, por ejemplo, el cambio sexenal de Presidente de la República; la movilización sistemática de las organizaciones incorporadas al partido en favor de la acción gubernamental; la "negociación controlada" con el movimiento obrero que, por una parte consolida la posición de las líderes oficiales, y, por la otra, va dando a sectores obreros privilegiados incentivos suficientes para neutralizar sus demandas; la imposición de una fuerte disciplina entre los dirigentes del aparato político que deben aceptar la autoridad suprema del presidente en turno, y en fin, la disolución, cooptación o represión violenta, de los grupos que amenazan el control del Estado sobre las organizaciones populares.

En la vía política de México de los años cincuenta se encuentran dos grandes temas de interés prioritario; de una parte, la forma peculiar en que los dirigentes políticos utilizan las instituciones existentes con objeto de mantener la estabilidad; de la otra, los intentos de algunas organizaciones de trabajadores por modificar el status quo y

en particular el dominio de los líderes oficiales sobre los sindicatos. Asimismo, se han podido establecer diversas etapas durante los temas señalados que presentan con mayor o menor nitidez. La primera de ellas cubre los años de 1952 a 1954 cuando los fenómenos políticos sobresalientes son los relacionados con el mantenimiento de la estabilidad. El cambio sexenal permite observar tácticas características de los dirigentes mexicanos, como lo es popularizar la idea de que el nuevo presidente habrá de encontrar soluciones a los problemas heredados de administraciones pasadas o movilizar todas las organizaciones de trabajadores afiliadas al partido para dar apoyo incondicional al nuevo jefe de la nación. En esta etapa se observa, también, la forma en que se disuelve la oposición que se organiza durante las contiendas electorales, y como se lleva a cabo la "negociación controlada" con el movimiento obrero.

En el período siguiente, que va de 1955 a 1959, cambiará el énfasis. La manera de lograr la estabilidad seguirá siendo un problema prioritario, pero las luchas de los grupos independientes por modificar el control sobre las organizaciones de trabajadores, y reorientar la reforma agraria se colocan en el primer plano. El movimiento del magisterio, las invasiones de tierras y el conflicto ferrocarrilero ocupan en esto un lugar preponderante.

Para destacar la forma en que el Estado mexicano ha logrado mantener la estabilidad política, se esboza brevemente la solución que el gobierno de López Mateos dió a esos conflictos (del magisterio, invasión de tierras y ferrocarrileros), para recuperar el control político que había perdido momentáneamente, y le había hecho tambalearse durante un breve lapso.

Los acontecimientos anteriores obligaron al entonces nuevo gobierno, encabezado por Adolfo López Mateos, a definir su posición ante las organizaciones de masas. O se suprimía la forzada tolerancia sindical - más bien pérdida de control - que se había iniciado en 1958, o se toleraba la expresión política de algunos sectores de la clase obrera.

2.2.2. ACUERDOS TACITOS CON ESTADOS UNIDOS.

Desde la época posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setentas, las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos se desarrollaron en una serie de acuerdos tácitos que fueron abundantemente analizados por diversos investigadores de ambos países.

Entre ellos, dos eran particularmente importantes. En primer lugar, estaban las bases que a este nivel tenían la "independencia relativa" de la política exterior mexicana en relación con las cuales se señalaba que existía un acuerdo tácito en el sentido de que México podía disentir de Estados Unidos en aquellas cuestiones que fueran esenciales para él y no esenciales para Estados Unidos.

El segundo acuerdo subrayaba que el objetivo central norteamericano por lo que hacía al carácter del sistema político mexicano no era la naturaleza de éste, sino la estabilidad a la que había dado origen. En este sentido, la política interna mexicana no constituía un elemento en la agenda bilateral. De hecho, en buena medida, conscientes de la pesada carga histórica que a este respecto les habían legado algunos de sus antecesores, los embajadores norteamericanos durante el período mantenían una actitud de prudencia.

2.2.3. EL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR.

Las postrimerías de la década de los cincuenta, se caracterizaba, desde un punto de vista económico, por un lento crecimiento del producto nacional. Los años de 1957 y 1958 habían sido muy malos. Se había vuelto imprescindible una redefinición de la política económica capaz de estimular

el crecimiento de la economía, y para ello había que moverse en un "ambiente" político más que favorable, es decir, había que contar con un movimiento obrero disciplinado y, en general, con organizaciones de masas controladas satisfactoriamente por la maquinaria política.

La meta inicial del nuevo gobierno tuvo que ser fortalecer el aparato político para instaurar la nueva estrategia del desarrollo que después se popularizaría con el nombre de "estabilizador" y la opción escogida, en consecuencia, fue la supresión de todo movimiento de clase; era la condición sine qua non de cualquier política que buscara la reactivación económica. No es ninguna casualidad que, a partir de 1959 y hasta muy avanzada la década siguiente el crecimiento del producto interno bruto real haya sido superior al registrado en el período precedente y haya tenido la tendencia a acelerarse; el incremento medio de los precios haya sido sensiblemente inferior al del volumen de bienes y servicios; se haya mantenido el tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad y haya mejorado paulatinamente la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional.

Para implantar esta nueva política hubo necesidad de sellar casi herméticamente hasta la menor posibilidad de fuga que pudiera poner en peligro la estabilidad política del

sistema. Y, por supuesto, se tuvo éxito. El "desarrollo estabilizador" no encontró obstáculos políticos en su camino. La relación entre el crecimiento económico y la estabilidad política se volvió entrañable.

Las luchas proletarias de 1958 - 1959 no afectaron a los mecanismos de control establecidos sobre el movimiento obrero organizado; por el contrario, pasado el trance, se afinaron más todavía. Por una parte enriquecieron la experiencia de los dirigentes políticos, quienes pronto se dieron cuenta de que, de seguir insistiendo en una política laboral represiva, habrían de provocarse más conflictos de los que se solucionaban. Mejorar la situación económica de los obreros se convirtió por consiguiente en un factor importante para el mantenimiento del control en un marco de relativa paz social. López Mateos estimuló así una política de mejoramiento salarial, sobre todo dentro del sector industrial y en las empresas del Estado.

Por otra parte, desde el momento en que se resolvió la crisis de esos años, el gobierno hizo cuanto estuvo en sus manos para evitar que, en el interior de las organizaciones de masas y en particular en las de los obreros, se consolidaran líderes cuya lealtad no estuviera del todo asegurada. No se quería arriesgar, ni en lo más mínimo, la nueva política económica.

De esta manera, el decapitamiento del movimiento ferrocarrilero y la drástica sentencia impuesta a sus líderes, junto a la aniquilación de la directiva de la sección IX del magisterio, en norma: extirpar todo peligro de movilización desde su misma raíz.

De esta manera, la recuperación de salarios unida al fortalecimiento de los líderes fueron los dos instrumentos clave para asegurar la estabilidad política del sistema: se legitimaba la desigualdad en vista de que el éxito del desarrollo estabilizador había sido la multiplicación - por n veces - de la ganancia capitalista.

El segundo aspecto, es el que se refiere a los logros obtenidos -en su momento- por el período del desarrollo estabilizador, cuyo afianzamiento y consolidación corrieron a cargo del entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos.

A pesar de que en los períodos de Miguel Alemán y Ruiz Cortines se manejaba que la situación económica del país era saludable no fue sino hasta bien avanzado el sexenio de López Mateos cuando se empezó a notar el fruto de las medidas económicas gubernamentales, a saber: hacer crecer el producto interno bruto; el incremento medio de los precios fue haciéndose paulatinamente inferior al del volumen de bienes y servicios; se mantuvo el tipo de cambio y se mejoró la participación de sueldos y salarios en el ingreso nacional.

Como es sabido, la duración del período del desarrollo estabilizador se prolonga de 1958 a 1970 aproximadamente. Durante esos años, se logró fortalecer el aparato industrial de México a la vez que eliminar todas las trabas a este crecimiento industrial tales como: el déficit creciente de la balanza de pagos, que se trató de corregir mediante préstamos directos e indirectos del extranjero; inestabilidad en el tipo de cambio. Las políticas fiscales y el financiamiento del déficit público mediante deuda externa e interna constituyó un elemento fundamental de la estrategia del desarrollo estabilizador.

El desarrollo industrial, sin embargo, no fue uniforme porque revela dos actitudes diferentes: por una parte, la relacionada con actividades como la minería, el petróleo, la petroquímica y la electricidad, caracterizada por cierto recelo con respecto a la participación de los inversionistas extranjeros y también de los empresarios nacionales; por otra, la relacionada con las actividades manufactureras, que se distingue por el apoyo indiscriminado a todo empresario, nacional o extranjero, que revele el interés en participar de algún modo en la industrialización del país.

Sin embargo, no queremos abundar más acerca de los logros del desarrollo estabilizador, que entre paréntesis, ni el movimiento estudiantil de 1968 pudo interrumpir. Los problemas económicos posteriores de México fueron manejados de tal suerte que han permitido que se siga disfrutando de la estabilidad política y social. No entraremos en detalle respecto a los períodos de Luis Echeverría y José López Portillo en términos económicos porque nos llevaría a tratar temas que no son de incumbencia en este trabajo. Solamente hemos de decir que cumplieron con su cuota para la continuidad del sistema político mexicano y por ende, para la estabilidad política de México.

2.2.4. POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.

La situación internacional que prevalecía en esos años, permitió a México hacer presente su política exterior pacifista. Sobre el particular, recuérdese la posición que México adoptó respecto al sistema interamericano; veía en él una garantía de los principios jurídicos internacionales sobre los cuales debían fundarse las relaciones interamericanas y un posible foro de negociación con Estados Unidos para el tema capital de la colaboración económica. La multiplicidad de propuestas sometidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores a la reunión de Bogotá en 1948, fueron una prueba del buen ambiente que acompañó en México al

surgimiento de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, desde la IV reunión de consulta celebrada en Washington en 1951, se pudo percibir que el sistema interamericano empezaba a tomar caminos muy distintos a los esperados por el gobierno mexicano. Este se opuso entonces a las tendencias que, como el fortalecimiento de los aspectos militares del interamericanismo, contradecían la idea que tenía de lo que debía ser el organismo regional. En esta posición, creemos que ya se refleja la intención, por parte del gobierno mexicano, de garantizar la seguridad nacional de México a través de reglamentar y estrechar las relaciones interamericanas a la vez que fortalecerlas con los Estados Unidos. Y porqué decimos esto. Porque México había hecho de la defensa del principio de no intervención una verdadera cuestión de honor. Recuérdese la posición de México respecto a la invasión norteamericana a Guatemala en 1954, cuando fue derrocado el gobierno del presidente Jacobo Arbenz.

En este sentido, se puede apreciar la doble actuación de la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigida, de una parte, a impedir que en la Conferencia de Caracas se aprobara un documento cuya finalidad era propiciar la acción de los Estados Unidos en contra del gobierno de Arbenz; de otra, a mantener una cuidadosa reserva frente a los acontecimientos internos de Guatemala e incluso, ante la agresión militar iniciada el mes de junio de 1954.

Por otra parte, cabe destacar también la posición de México respecto al aislamiento hemisférico que Estados Unidos patrocinó en contra de Cuba. Conviene advertir, en este sentido, dos situaciones diferentes que, desde luego, obligan a posiciones diferentes: en la política de México hacia la Revolución Cubana habría que distinguir entre la política hacia esa revolución propiamente dicha, y a la de mantenerse fiel a tradiciones ya establecidas por México en el ámbito interamericano cuando se planteara en el mismo la discusión del caso cubano.

En esa ocasión, Washington lanzó una ofensiva en el frente diplomático a través de una serie de reuniones de consulta dentro de los mecanismos de la OEA. Esta ofensiva tuvo como primer resultado la exclusión de Cuba del sistema interamericano en 1962, siguió el bloqueo económico de la isla y culminó en 1964 con el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Castro por parte de todos los países miembros de la OEA que hasta la fecha no lo habían hecho, con excepción de México.

Sobre este punto, hay quienes aseguran que estas declaraciones de amistad hacia la revolución cubana obedecían más a necesidades de política interna que a un verdadero interés de brindar apoyo al gobierno de Castro. Pero, por otra parte, se asegura, ahí mismo, que la preocupación predominante

de la política exterior mexicana en el caso de Cuba no fue la defensa de la revolución de ese país; el problema fundamental era mantener la tradición en materia de política exterior que había ido tomando forma desde las primeras reuniones panamericanas y se había confirmado, plenamente, en la reunión de Caracas de 1954. Lo cierto, es que este punto es muy discutible; a nosotros solamente nos interesa sentar el antecedente de los factores que hicieron innecesario el uso del concepto de seguridad nacional en México y creemos que el destacado papel de nuestro país en el ámbito internacional, contribuyó a ello.

2.3. FACTORES QUE PROPICIARON EL USO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO.

En las siguientes líneas intentaremos dar un panorama general acerca de los factores que incidieron dentro de la política mexicana para que se hiciera un manejo más global del concepto de seguridad nacional en nuestro país, especialmente a partir de 1979, año en que triunfa en Nicaragua la revolución sandinista, lo que da pie a que México se vea en la necesidad de influir directamente en el proceso de Centroamérica.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que factores externos son los que de alguna manera determinaron que en centros políticos, académicos y militares mexicanos se le diera cierta relevancia al estudio y a la investigación del fenómeno de la seguridad nacional en México, tales factores son los siguientes: el petróleo, el conflicto centroamericano y la ruptura de los acuerdos tácitos con los Estados Unidos.

2.3.1. PETROLEO

Con el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros en México, principalmente en la región sureste, nuestro país cobra gran importancia para la geopolítica norteamericana, que posó su interés en esta área, integrándola en sus planes de carácter estratégico.

" En México, una pregunta clave, que se encuentra en la mente del hombre de la calle, los líderes empresariales o los dirigentes políticos, se refiere a la posición del gobierno norteamericano frente al petróleo mexicano. La pregunta es pertinente pero no existe para ella una respuesta precisa. La política del gobierno norteamericano hacia el petróleo mexicano ha seguido una línea zigzageante en la que se advierte la influencia de diversos factores. Entre ellos se encuentra la evolución de la situación petrolera internacional, la crisis del Medio Oriente, los proyectos y medidas adoptadas al interior de los Estados Unidos para enfrentar el problema de energía, las

preocupaciones en materia de seguridad nacional y, finalmente, aunque no de menos importancia, las decisiones de los dirigentes mexicanos en materia de producción y exportación de hidrocarburos". (12)

En un estudio de la Corporación Rand en California (13), se revela que en la década de los setenta, los campos gigantes de México representaban casi la mitad de los nuevos recursos petroleros del mundo descubiertos.

La información estratégica del petróleo mexicano en perjuicio directo de los intereses de seguridad nacional se almacena, según Manuel Buendía, en los Estados Unidos. El propio periodista, asesinado arteralmente, revelaba que el estudio de la Corporación Rand, no solo tenía por objeto entregar valiosa información estratégica al gobierno de los Estados Unidos, sino también reventar por dentro la capacidad de negociación de las naciones poseedoras del petróleo frente a la potencia mundial y sus asociados. En 1978 y por acuerdo de la dirección de Petróleos Mexicanos (PEMEX) toda esa información fue situada en bancos de datos de Houston,

-
- 12 OLGA PELLICER DE BRODY, La política del ejecutivo norteamericano hacia el petróleo mexicano: 1976-1982. México, versión actualizada de artículo aparecido en Foro Internacional, 1982. Mimeo, p. 35.
- 13 RICHARD NEHRING R., 2284 CIA. Campos Petroleros Gigantes y Recursos Mundiales de Petróleo, USA, Preparado para la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, publicado en junio de 1978 por "Rand Corporation" en California, y en español en 1979 por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. (CONACYT)

Chicago, y es manejada por la Computer Science Corporation, mediante un contrato con la paraestatal mexicana (14). De ser esta afirmación verídica, ésto atenta flagrantemente contra los intereses vitales del país. Es un atentado a la seguridad nacional. ¿ Porque sucede ésto ? Creemos que posteriormente irá quedando clara la respuesta, que consideramos confirma nuestra hipótesis de investigación.

Un informe confidencial del U.S. Geological Survey (15) presenta un cálculo detallado de las enormes riquezas minerales que encierra el golfo de México. Sus conclusiones son las siguientes:

1) Existen condiciones geológicas favorables para presumir la presencia de petróleo crudo y gas natural en la parte central del golfo de México.

2) Las estimaciones de tales recursos "in situ" fluctúan entre 2.24 millones de barriles de petróleo (BBP) y 21.99 (BBP); y entre 5.48 trillones de piés cúbicos de gas

14 MANUEL BUENDIA, La CIA en México. México, Primera Edición, Editorial Océano, 1984.

15 U.S. Geological Survey. Marco Geológico, Potencial Petrolero, Minerales y Geotérmicos, riesgos geológicos y tecnología para perforaciones en aguas profundas de la región marítima fronteriza en el Golfo de México, USA. Departamento del Interior (Open file Report) p. 81-265 (Además está citado por Jorge A. Vargas, "Inmensas riquezas bajo la soberanía mexicana. Un informe confidencial de la US. Geological Survey" en Uno más Uno, Página 1, 28 de febrero de 1982).

natural (TPC) y 44.40 (TPC) y,

3) La exploración y explotación de los cuantiosos recursos que se estima existen en las aguas profundas del citado golfo (a profundidades superiores a los tres mil metros) se espera que sean realizables en el futuro, alrededor del año 2000.

El área geográfica total del estudio, circunscrita a la parte más profunda del Golfo de México, comprende una superficie aproximada de 152 mil 600 Km²., y contiene un volumen total medible de sedimento de 784 mil 170 Kms³.

El petróleo, vino a establecer un mayor margen de negociación para nuestro país en su relación con el mundo y específicamente con los Estados Unidos y vino a poner en la mesa de debate, el concepto de seguridad nacional.

"Podemos afirmar que a finales de 1976 se inició una etapa nueva en la historia reciente de México. Los problemas que hicieron crisis ese año, entre los que destaca el desequilibrio del sector externo de la economía, - obligaron a los dirigentes gubernamentales a buscar nuevas salidas para mantener el crecimiento económico del país. Tales circunstancias, aunadas al descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el sureste del país, inclinaron la balanza a favor de su apoyo decidido a las actividades de exportación en las que México tiene una ventaja comparativa. Se pasó así, de una época en que la sustitución de importaciones era el objetivo primordial de la política económica, a otra, en que las inversiones en la industria petrolera los requerimientos de la misma, y las divisas

adquiridas por concepto de exportaciones, dan el tono a la actividad económica del país" (16)

México reaparece como exportador de petróleo, precisamente en el momento en que para los Estados Unidos, el abastecimiento de energéticos, se ha convertido en un problema fundamental. Ello lo coloca, en un lugar de alta prioridad para la política exterior mexicana.

El petróleo, obligó a los altos círculos dirigentes mexicanos a debatir la necesidad de trazar estrategias para obtener los mayores beneficios posibles de la actividad petrolera y tratar de resistir las presiones externas. Consideramos que los resultados de la estrategia adoptada en política petrolera no fueron los adecuados, parte por errores de la conducción nacional y parte por variables externas (ejemplo el mercado mundial, el precio de los energéticos en el mercado, etc.) fuera de control interno; se debió haber propiciado una necesaria alianza con otros países productores. Se debe propiciar una política de explotación petrolera que permita obtener precios redituales y racionalizar la explotación para que duren el mayor tiempo

16 OLGA PELLICER DE BRODY, - Urge definir una política exterior en materia de energéticos. México. mimeo. 1979
p. 9

posible los recursos mexicanos de hidrocarburos. Sin embargo, la dirigencia mexicana no utilizó adecuadamente la posibilidad que le brindó el petróleo. Como un objetivo de seguridad nacional, se debió haber garantizado que los excedentes petroleros dieran lugar a un desarrollo industrial y agrícola sostenido, no obstante, en lugar de manejar "la bonanza" se manejó una nueva crisis.

Una investigadora señala este tipo de errores "A pesar de las circunstancias anteriores, la política de México hacia otros países petroleros brilla por su ausencia. No hay signos de una relación más activa con países a quienes evidentemente deberíamos acercarnos, como es el caso de Venezuela o Argelia. No se hicieron mayores esfuerzos para un diálogo más intenso con un país que, sin ser miembro de la OPEP tiene evidentes intereses comunes con México en materia de gas y petróleo: Canadá. Pero más grave aún, es la manera un tanto rápida y superficial con que el actual gobierno parece haber descartado el debate sobre la pertenencia a la OPEP". (17)

Los Estados Unidos de Norteamérica requieren por cuestiones de geopolítica y estrategia, de los recursos

17 OLGA PELLICER DE BRODY, Op. cit. p.8

energéticos. A fines de la década de los sesenta, con la mayor crisis de energéticos que habían sufrido los norteamericanos, nuestro país, surge como exportador de petróleo. A la necesidad estratégica de petróleo, se le ha conocido como "dependencia estratégica". (18) "La notoria dependencia estratégica de Estados Unidos de los suministros petroleros del tercer mundo actúa como un factor catalítico en la reestructuración del sistema de alianzas económicas y diplomáticas militares en su nivel global". (19)

El petróleo en el contexto en que fue descubierto en México en el sureste significó un enorme poder de negociación que, sin embargo, la dirigencia mexicana no supo utilizar.

"El predominio norteamericano después de la segunda guerra mundial se cimentó en la reestructuración de la geografía internacional de la energía, al desplazar el carbón al petróleo. Europa Occidental y Japón, países altamente deficitarios en petróleo, quedaron a merced de importaciones petroleras controladas por los grandes intereses corporativos y político-militares de los Estados Unidos. En suma, durante la posguerra la relación energética petrolera actuó como un agente catalítico integrador de la alianza íntimamente vinculado al otro elemento de cohesión: la seguridad estratégica y geopolítica fundada -

18 JOHN SAXE FERNANDEZ, La independencia estratégica y el petróleo, México, mimeo, 1979, p. 12

19 JOHN SAXE FERNANDEZ, Ibid. p. 2

en la superioridad estratégica y norteamericana sobre la Unión Soviética... La Revolución Iraní y la creación del Sistema Monetario Europeo han tenido repercusiones globales estratégicas, políticas y económicas que son evidencia de la desintegración de la alianza... Por ello se soslayan los conflictos intra alianza, y el estudio e implicaciones que para la política exterior mexicana y latinoamericana tiene el dilucidar la vulnerabilidad estratégica que significa la dependencia Europea, Japonesa y Norteamericana en materias esenciales como el petróleo, el manganeso, el níquel, platino, el estaño, el zinc, la bauxita, el barilio, el cromo, el cobalto, el mercurio, el titanio y el cobre" (20)

Para 1979 los problemas de seguridad nacional y de sobrevivencia del sistema industrial norteamericano, por su crisis energética, se han agravado. Lo que parece fuera de toda duda, es que el petróleo motivó un debate interno sobre la seguridad nacional mexicana, y sobre la seguridad de los yacimientos petroleros del sureste y la participación del ejército. Sobre todo, tomando en cuenta que:

"... la política exterior norteamericana se origina y se aplica en función de las necesidades objetivas de su aparato económico e industrial militar, cobra relevancia el factor de que se trata de un sistema y de materias primas 'per cápita' es el mayor del planeta". (21)

La economía norteamericana depende de su importación de petróleo, en Estados Unidos existe una "voracidad" por el

20 JOHN SAXE FERNANDEZ, *Ibid*, p. 3

21 JOHN SAXE FERNANDEZ, *Ibid*, p. 3

consumo energético debido a la resistencia de los monopolios y de sus voceros políticos ante cualquier intento gubernamental de controlar la demanda de energéticos, ya que ésto, afectaría sus enormes intereses económicos. Los Estados Unidos han realizado varios estudios confidenciales sobre las posibilidades de utilización del petróleo mexicano para la seguridad de los norteamericanos. Dentro de los principales voceros del alto círculo político norteamericano, se ha escuchado, insistentemente, la petición de tener a México de aliado, sea por voluntad u obligatoriamente para las necesidades energéticas de Estados Unidos. Una política de seguridad nacional mexicana en términos de interés de la nación, forzosamente llevaría a la confrontación o a la negociación con los Estados Unidos en materia de energéticos. La dependencia estratégica y el proceso llamado "irresponsabilidad organizada" (que significa la poca importancia de los industriales capitalistas otorgan a los valores éticos, confrontados, con el interés primordial de todo proceso capitalista, la ganancia), hacen inevitable para los Estados Unidos pensar incluso en confrontaciones con México, puesto que el petróleo del sureste mexicano es espacio vital, imperativo categórico de la seguridad nacional centroamericana y por ego, también es preocupación esencial de la dirigencia mexicana.

"El tema del petróleo y la seguridad nacional en México tiene dos dimensiones: una externa y otra interna. En el primer caso, conviene tener presente las ideas principales sobre el valor estratégico del petróleo mexicano que se manejan en los grandes centros de poder internacional, en particular los Estados Unidos. Sólo así, es posible estar alerta sobre nuestro país y delinear las mejores políticas para hacerles frente. En el segundo caso conviene recordar las características de la noción de seguridad nacional sustentada por el Estado Mexicano contemporáneo (nota: se refiere a la definición retórica jurídico-política que define a la seguridad nacional en función del cumplimiento de las metas constitucionales) y observar la manera en que ésta puede verse afectada por la orientación y efectos de la política petrolera del país."
(22)

Actualmente a pesar de la inestabilidad de los precios a nivel internacional de los energéticos, esta misma posibilidad de poder de negociación se sigue manteniendo, puesto que el valor del petróleo para los Estados Unidos es estratégico en caso de conflagración mundial o regional, independientemente de su precio en el mercado internacional. Así pues la importación del petróleo y derivados no radica en su precio a la venta, sino en su valor estratégico en caso de guerra.

2.3.2. CENTROAMERICA.

22 OLGA PELLICER DE BRODY, Petróleo y Seguridad Nacional en México, México mimeo, 1982, p. 1

En los últimos años la región centroamericana se ha convertido en un escenario de profundos cambios sociales. El auge de los movimientos populares y el empeño infructuoso del autoritarismo tradicional por mantener el "status quo" ha provocado inevitablemente un conflicto armado de grandes dimensiones.

La situación centroamericana es otro de los factores que han propiciado en nuestro país, la aparición de un debate sobre la seguridad nacional.

La crisis centroamericana es desde el punto de vista político, uno de los factores primordiales que determinaron una mayor participación diplomática de nuestro país en dicha región. Caracterizada la crisis, por el deterioro de los sistemas de dominación establecidos, se manifiesta en primer orden y con toda su complejidad, con el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, julio de 1979.

México a raíz de la agudización de la crisis centroamericana, inicia una nueva etapa de su política exterior, etapa que se distingue por su constancia en el activismo, a pesar de la aguda crisis económica que desde 1982 azota a México.

"...Centroamérica es la frontera sur mexicana y, además forma parte de la región cuya valorización geopolítica y militar es de interés primordial a los ojos del mantenimiento de la hegemonía norteamericana. Por otra parte, porque el grado de involucramiento de los Estados Unidos tienen en la región además de provocar la profundización de las contradicciones, ha propiciado a la militarización del área y el que el enfrentamiento se manifiesta cada vez más de forma polarizada. Así también, al utilizar recursos políticos, militares, económicos e ideológicos para -- sostener a gobiernos aliados, ha puesto en marcha diversos procesos de desestabilización. Estos aún y cuando vayan dirigidos al gobierno sandinista o en contra de los movimientos revolucionarios del área, desestabilizan a toda la región, y la desestabilización y militarización son hechos contradictorios a la preservación de la seguridad nacional mexicana." (23)

La política exterior mexicana hacia Centroamérica desde 1979 persigue por la vía política-diplomática la obtención de intereses específicos y definidos de seguridad nacional. Especialmente México persigue la estabilidad del área que así resguarda la seguridad nacional, específicamente, la soberanía mexicana. Trata de evitar la militarización y la intervención en Centroamérica puesto que de no hacerlo, ello legitimaría las mismas acciones, si el día de mañana se hacen en territorio mexicano. No es pues casual que el factor crisis en Centroamérica, pusiera en acción una febril

23 BERENICE RAMIREZ LOPEZ, Alcances y límites de la posición de México en Centroamérica. México, Ponencia para el Seminario "The threat to peace in the Caribbean and C.A. region". Instituto de Investigaciones Económicas: UNAM 1985, P. 15-16.

participación mexicana en los acontecimientos de la región.

2.3.3. RUPTURA DE ACUERDOS TACITOS CON ESTADOS UNIDOS.

A partir de los primeros años de los ochentas la relación política entre México y Estados Unidos fue sufriendo un proceso de deterioro gradual, que tiende a acentuarse a raíz del inicio de la segunda administración Reagan y que alcanza uno de sus momentos más críticos en febrero de 1985 con la instrumentación unilateral por parte del gobierno norteamericano de la llamada Operación Interceptación en la frontera con México. A los acontecimientos recientes que han enturbiado las relaciones entre ambos países se suman otras tendencias que parecen caminar en el mismo sentido: el estancamiento de las negociaciones bilaterales y la acumulación de problemas no resueltos y conflictos pendientes en otros temas de agenda bilateral, especialmente en el área de comercio y pesca; la naturaleza altamente controvertida y provocadora de la gestión diplomática del aquel entonces embajador norteamericano en México, John Gavin; y el avance de aquellos sectores del gobierno norteamericano que favorecen, por razones distintas, una política de mano dura frente a México orientada a doblegar la diplomacia mexicana hacia Centroamérica.

El difícil clima político que ha tendido a prevalecer en la relación bilateral a raíz del estallido de la crisis ambiente relativamente favorable que ha caracterizado las negociaciones financieras bilaterales y con la gran coincidencia existente entre las políticas económicas de ajuste y pago de la deuda externa seguidas por el gobierno de De la Madrid y los lineamientos del gobierno norteamericano y de la comunidad financiera internacional para el manejo de la crisis de endeudamiento a nivel mundial. Las negociaciones en el ámbito financiero han seguido su cauce de tranquilidad y satisfacción mutua: México logró renegociar su deuda externa en términos relativamente ventajosos, reduciendo las presiones financieras en el mediano plazo, a la vez que Estados Unidos no sólo obtuvo el compromiso mexicano de disciplinarse a las recetas del FMI, sino que además logró neutralizar las posturas más radicales del resto de los países altamente endeudados y conformar un patrón único de renegociaciones financieras que permitía el mantenimiento de las reglas de juego del sistema financiero internacional y el pago de los intereses de manera ininterrumpida. La activa y pronta participación del gobierno norteamericano en el diseño de las operaciones de rescate financiero en agosto de 1982 y posteriormente sus acciones sobre la banca norteamericana tendientes a acelerar el refinanciamiento del total de la deuda de corto y mediano plazo (alrededor de 50 mil millones de dólares), han sido

consideradas por muchos observadores como la muestra más palpable de la vigencia y permanencia de una "relación especial", entendida como la existencia de una política norteamericana hacia México diferenciada, flexible y favorable a los intereses mexicanos.

Sin embargo, aún en los ámbitos de mayor coincidencia y acuerdo mutuo, es posible detectar una tendencia hacia un mayor endurecimiento de la política norteamericana hacia México. A medida que México va transitando de una situación de emergencia financiera a otra de relativa recuperación económica entre 1982 y 1984, los rasgos de flexibilidad y cautela que caracterizaron la diplomacia norteamericana frente a la crisis financiera mexicana se van desdibujando y van siendo desplazados por aquellas corrientes de opinión gubernamentales que consideran que el momento histórico adecuado para incidir de manera más directa en el proceso político interno mexicano y en el comportamiento internacional de México en un sentido más favorable a los intereses norteamericanos.

Esta situación que anunciaba un futuro incierto y conflictivo para las relaciones México-Estados Unidos, reflejaba las profundas modificaciones que se han venido dando en el esquema de supuestos y acuerdos tácitos que

conforman al marco político de la relación y que apunta hacia la reducción de las áreas de consenso político en el manejo de los problemas bilaterales.

2.4. ALGUNOS CONCEPTOS E IDEAS DE SEGURIDAD NACIONAL QUE SE HAN MANEJADO EN MEXICO EN LOS ULTIMOS AÑOS.

En este apartado haremos una descripción y no un análisis de los diferentes conceptos de seguridad nacional aparecidos en México, fundamentalmente, a partir de 1980, para ello, tomaremos como punto de partida el Plan Global de Desarrollo.

La relación directa de fuerzas armadas se da con el objetivo de reafirmar y consolidar 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. Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación, en su fuerza histórica cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo. (24)

24 Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, SPP, 1980.

Enseguida, mencionamos lo que se dice sobre seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

México, por principio, funda su propia seguridad en la relación del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de otras. Así, nuestra seguridad nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a las autodeterminaciones y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías.

Es preciso considerar a la nación en su totalidad, a sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en el que se asienta la política de seguridad. Habiendo desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno. (25)

Por lo que corresponde a la Secretaría de Gobernación, se ha referido a la seguridad nacional de la siguiente manera:

México no puede tener una política de seguridad nacional ofensiva, basada en las armas y en el combate militar, si no tiene un concepto de seguridad apoyado en el desarrollo económico y social. (26)

25 Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

26 El Nacional, mayo 12, 1985.

Por lo que toca a la Secretaría de la Defensa Nacional, se han expresado los siguientes conceptos:

Seguridad nacional es el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas. (27)

Seguridad nacional es la base en que se sustenta el crecimiento del país en todos los órdenes, ejerciendo una influencia directa en el desarrollo económico y social, al permitir a todos los sectores de la población materializar las acciones previstas por el gobierno federal en un ambiente de tranquila convivencia. (28)

Mientras tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores dice que:

La seguridad nacional, entendida como instrumento privilegiado de la política exterior debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo, en lo general y hacia sus vecinos en lo particular. Coherencia que supone, sin duda encarar las condiciones globales y el carácter específico que resumen la complejidad de las relaciones internacionales del país. (29)

Finalmente, el periódico UNO MAS UNO, también dió definición de la seguridad nacional mexicana:

27 PROCESO, 22 septiembre, 1980.

28 EL DIA, septiembre 12, 1984.

29 Discurso pronunciado el 21 de marzo de 1983 en Guelatao, Oaxaca.

En suma, la seguridad nacional para los mexicanos, empieza por la seguridad social, en su sentido más amplio, y con ella se finca. Seguridad es cumplimiento de los mandatos -- Constitucionales básicos surgidos del pacto revolucionario de 1917. Es defensa resuelta de los recursos naturales, generación de riqueza, reparto equitativo de la renta. Es prevención y combate de las enfermedades, atención de las demandas educativas de todos los niños, los jóvenes y los adultos, protección de los ancianos, participación democrática en la vida social y política, ejercicio cabal de todos los derechos que el pueblo ha conquistado. Es por consiguiente, la certidumbre de que, si bien no se han suprimido ni las desigualdades ni las injusticias, no está cerrada la posibilidad de abrir espacios de acción real que permitan avanzar en esa dirección. La inseguridad se daría junto con la escisión de los conceptos de soberanía e interés social. Esto no sucederá mientras pueda confiarse un proceso de reformas verdaderas y de apertura comprobable del esquema político. Ese proceso es el mejor seguro para la integración territorial y la defensa de la soberanía. (30)

Una vez analizados algunos antecedentes teóricos y hecho un recorrido por los orígenes y evolución del concepto de seguridad nacional en nuestro país, pasaremos a lo que puede ser para nosotros un concepto integral de seguridad nacional:

Es la defensa y mantenimiento de la estabilidad política y social; de la soberanía económica, militar, cultural, política e ideológica de la independencia nacional en las decisiones de política interna y externa; de la integridad territorial y de la viabilidad del proyecto nacional en base a un consenso o legitimidad ante las masas de la nación.

CAPITULO 3

LAS BASES DEL PROYECTO DE SEGURIDAD NACIONAL

EN EL ESTADO MEXICANO

El proyecto nacional del estado mexicano se encuentra formalmente plasmado en la Constitución Política de nuestro país. De ello depende, que en el discurso político de las administraciones mexicanas, el proyecto nacional se exprese como la continuidad, del originalmente implícito en la carta magna, lo cual además, es un factor de búsqueda hacia la legitimidad política. En este capítulo, analizaremos los planes políticos que expresan la plataforma ideológica y político-económica que se ha sustentado en la década de los ochentas. De esta forma, se hace factible realizar una injerencia sobre el proyecto nacional implícito en dichos documentos políticos y paralelamente sobre su concepción de seguridad nacional.

3.1. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982.

El objeto central que plantea el plan, especifica que consiste en:

Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
(31)

El proyecto nacional persigue que el Estado, como garante de la soberanía, exprese el pacto social con la sociedad civil, a través del logro de un gobierno viable que represente los intereses de una sociedad plural capaz de garantizar un régimen político democrático. Democracia que permita una unidad política (unidad territorial, unidad lingüística, unidad de clases sociales, unidad cultural), y que a su vez, garantice un pleno ejercicio de la soberanía y de las garantías individuales.

En el Plan Global de Desarrollo, el proyecto de nación recupera como instrumento para la ejecución del mismo, un Sistema Nacional de Planeación, basado en cuatro grandes áreas; éstas son: política interna, política exterior, seguridad nacional e impartición de justicia. La plataforma de acción para cubrir estas áreas se estableció sobre las siguientes líneas: diseño y rectoría administrativa, política de población, elecciones libres, federalismo, comunicación social y división de poderes. (32)

31 PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. México, 1982. p. 11

32 Cfr. *ibid.*, p. 112.

En el documento se propone como una de las líneas fundamentales del mismo, una estrategia de desarrollo que se adaptará a las necesidades y exigencias del entorno internacional, buscando en lo posible, aprovechar las potencialidades del mismo para adecuarlo a las demandas internas. (33)

La importancia atribuida a lograr un régimen cada vez más democrático; a la permanencia de un orden jurídico que exprese el pacto social básico de México y a la seguridad de la población. (34)

Sobre el papel que desempeña la política exterior como uno de los medios instrumentados para la ejecución del proyecto nacional, el plan especifica:

La política exterior de México está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita desenvolvimiento de todos los pueblos, - la misma soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacional que deseamos para nosotros. (35)

33 Cfr. Op. cit., p. 113.

34 Cfr. Op. cit., p. 114 - 117.

35 Op. cit., 120.

Del documento es posible captar la concepción de seguridad nacional implícita en el mismo. El párrafo siguiente es elocuente al respecto:

Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México. Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación, de su fuerza histórica cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo. (36)

Pueden resaltarse dos cosas de la transcripción anterior. La primera, es la vinculación entre seguridad nacional (integridad territorial, independencia y soberanía, que son elementos integrantes de la misma) y la vigencia de la normatividad constitucional, en tanto fortalecimiento de las instituciones políticas; la segunda, es la notable influencia del pensamiento teórico de autores como Robert Mc Namara (vinculando seguridad con desarrollo económico, social y político) y de Samuel Huntington (cuando se refiere a una de las expresiones de seguridad lo que él denomina: "política institucional de seguridad", que consiste en la amenaza de

36 Op. cit., p. 120.

erosión resultante de cambios a largo plazo relativos a condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas.

(37)

Así mismo, del Plan Global de Desarrollo es posible detectar que, para fortalecer a la seguridad nacional, se requiere resolver adecuadamente los problemas de empleo, salud, vivienda, alimentación, atención de áreas marginadas, integración regional y de zonas fronterizas, comercialización y abasto; un uso estratégico de los recursos naturales en su explotación y concesión; política de alfabetización, política y de protección civil en casos de desastre; prevención del narcotráfico, impartición de justicia, preservación y protección de los litorales marítimos, protección de instalaciones estratégicas, protección del espacio aéreo, política de información, modernización de las fuerzas armadas, así como modernización del sistema político buscando otorgarle a éste una mayor democratización y por último, la modernización del proyecto económico. (38)

37 Cfr. ROBERT MAC NAMARA: The Essence of Security: reflections in office. New York. Evaston and London. Harper Row Publishers. 1957. También revítese a SAMUEL HUNTINGTON: The Soldier and the State. The theory and the Politics of Civil-Military relations. The Belknap Press of Harvard University Press. 1959. p. 11.

38 Cfr. Vid. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. México. 1982.

La gran cantidad de problemas percibidos, nos da una clara idea del estado en que se encuentra la seguridad nacional de México. En una lectura sintética, se hace palpable una concepción de seguridad nacional, que al menos formalmente y/o retóricamente, como la preservación de la integridad territorial; de la soberanía económica, política e ideológica; del desarrollo económico como factor que determina condiciones de bienestar a la población. Es decir, condiciones que garanticen la seguridad de la sociedad civil y finalmente, del orden jurídico existente.

3.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

El objetivo fundamental que se persigue con la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo es:

mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mayor distribución del ingreso entre familias y regiones y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático. (39)

39 Cfr. PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. México, 1983. p. 12

De este objetivo se desprenden como podemos intuir, objetivos parciales: ellos son; primero, conservar y fortalecer las instituciones democráticas; segundo, vencer la crisis; tercero, recuperar la capacidad de crecimiento y finalmente, iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo en resumen, se compone de tres apartados. El primero establece los principios políticos del proyecto nacional derivado de nuestra carta magna; el segundo postula los mecanismos de instrumentación del plan en los rubros económico-social, sectorial y regional; tercero, los instrumentos de participación de la sociedad en el desenvolvimiento del plan.

3.3. PROYECTO NACIONAL.

No existe duda acerca de la estrecha vinculación entre la seguridad nacional, la política exterior y el proyecto nacional. Con mayor precisión, es posible afirmar que la seguridad nacional tiene como objeto garantizar la viabilidad del proyecto nacional y, como uno de los instrumentos, a la política exterior. Así mismo, de ello se desprende que la seguridad nacional esté en función del grado de cumplimiento del proyecto nacional.

En este documento se concibe al proyecto nacional -en síntesis- como la decisión de constituir una democracia política, social y culturalmente independiente. (40)

3.3.1. EL PROYECTO POLITICO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Los principios del proyecto nacional fundamentales serían: nacionalismo, libertad y justicia; democracia, economía mixta, rectoría del Estado; libertades económicas e individuales; derechos sociales e internacionalismo. (41) Estos valores en el Plan Nacional de Desarrollo son recuperados en los siguientes postulados: nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, empleo, combate a la inflación y planeación democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo enfatiza que la Constitución es la expresión del pacto social que une a los mexicanos y el texto que contiene el proyecto nacional. Los elementos políticos derivados del pacto constitucional de 1917 y contenidos en el plan son: primero, el carácter rector del Estado mexicano; segundo, un nuevo concepto de propiedad

40 Cfr. *ibid.*, p. 40

41 Crr. *ibid.*, p. 37

establecido en el artículo 27 constitucional, enriquecido por el comportamiento social, y finalmente, los obreros derivados del artículo 123 constitucional, que le otorga al poder ejecutivo facultades para mejorar el nivel de vida de los obreros.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo destaca como valores fundamentales de la política interna: a) una concepción de estabilidad política como noción dinámica, basada en reformas que inciden en la estructura política, b) fortalecimiento del federalismo, c) pluralismo ideológico, d) comunicación social, e) población y f) seguridad nacional. En resumen -en el documento- el desarrollo de esos puntos sería el siguiente: la estabilidad política está en función de la renovación jurídica. Lo cual permitirá, la participación de la sociedad a través de partidos y organizaciones sociales y solución de diferencias en un marco de libertad con apego al Derecho. El fortalecimiento del federalismo se llevará a cabo a través de la descentralización de la vida nacional, concebida como la vía para darle vigencia al pacto federal. Pluralismo ideológico es el esfuerzo del Ejecutivo por mantener una estrecha comunicación y diálogo con los partidos políticos, así como el compromiso de la administración federal por dotarlos de recursos para fortalecerlos y con ello, a la democracia. Comunicación social es el compromiso que asume el Ejecutivo para apoyar a la

ciudadanía, buscando la integración de los grupos sociales para establecer una comunicación social al servicio del proyecto de nación. Por su parte, el aspecto referido a población, propone una política de acceso a condiciones mínimas de bienestar y de regulación de los procesos demográficos. (42)

Todo este desarrollo político-ideológico, en última instancia, contiene implícitamente, una visión de la seguridad nacional, que está en función del logro de un régimen democrático y que privilegia una noción central: la estabilidad política.

3.3.2. CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

La concepción de seguridad nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, descansa en cuatro factores: la fuerza del pacto social, el desarrollo integral, los principios y dirección de la política exterior y la decidida voluntad de independencia (43). En esencia, el documento establece que la seguridad nacional será entendida como el fortalecimiento de la soberanía y la democracia. (44)

42 Cfr. Op.cit., véase primer apartado.

43 Cfr. Op.cit., p. 34

44 Cfr. Op.cit., p. 35

Lo anterior, se consigue a través del crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo; es decir, a través del desarrollo.

En el Plan se especifica textualmente que:

México, por principio funda su 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 de su propio poder, a expensas de otras. - Así nuestra seguridad nacional aumenta, no disminuye con la seguridad de otras naciones. {...}

Habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad, que se basa en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno. (45)

Se plantea pues, que el fortalecimiento de las instituciones políticas, de la soberanía, de la democracia y del desarrollo integral, son los elementos que consolidan una concepción integral de seguridad nacional. Es evidente, la coincidencia con la visión de seguridad nacional que se plasmó en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, al menos, desde la plataforma del discurso político.

Con respecto al papel de las fuerzas armadas, encontramos que:

45 Op. cit. p. 60 y 61

... para el Estado mexicano, la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.

Dentro de este concepto integral, las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y la soberanía de la nación. Así mismo, cumplen tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país. (46)

Es factible suponer que la concepción de seguridad nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo recae sobre una política concertada entre civiles y militares, para su buen funcionamiento. Al respecto ponemos a consideración la siguiente tesis: al sector militar desde 1980 aproximadamente se le han venido concediendo mayores espacios en la toma de decisiones con respecto a la seguridad nacional. Asimismo, es manifiesta la estrecha vinculación entre desarrollo integral (económico-político social) y la seguridad de la nación.

Con ello, corroboramos la influencia ejercida por el pensamiento teórico de Robert Mc. Namara y de Samuel Huntington. Partiendo de esa perspectiva, es factible, enjuiciar el estado de la seguridad nacional, con base en el cumplimiento o incumplimiento de esos factores integrantes, de la concepción mencionada.

46 Op. cit., p. 63

3.3.3. PAPEL DE LA POLITICA EXTERIOR.

La variable externa del proyecto nacional plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, está vinculada a la promoción del crecimiento económico (vía el comercio exterior, inversión extranjera complementaria, etc.). Es también punto de confluencia y protección de intereses vitales de la política exterior como soberanía, autodeterminación, independencia y seguridad. El papel asignado por el documento a la política exterior es el convertirse en un medio para modificar el entorno internacional, en la medida en que éste no se adecue a las necesidades u objetivos del proyecto nacional.

Por todo lo anterior, resulta pertinente relacionar la discusión del proyecto nacional de política exterior con cuestiones de seguridad nacional; tal como el problema que plantea cierta desarticulación entre las agendas políticas y económicas de la política exterior. Desarticulación que afecta la efectividad del papel asignado a la política de México hacia el exterior; es decir, este proceso debilita la capacidad de negociación, de unificación de posturas y visiones frente al exterior, esto repercute en la seguridad

nacional. Otra cuestión sería la definición de prioridades, en materia de política exterior, tales como: el cambio de modelo de desarrollo económico, Centroamérica como cuestión de seguridad nacional, etc., prioridades que se quiera o no, afectan la visión de seguridad nacional. (47)

El nacionalismo revolucionario es el elemento político contenido en el Plan que otorga fundamento a los principios de política exterior: a) autodeterminación, b) no intervención, c) solución pacífica de las controversias, d) igualdad jurídica de los Estados y e) cooperación internacional. Todos estos elementos en síntesis se concretizan en: la búsqueda de la paz y la justicia en el entorno internacional -según el documento- principio esencial para garantizar el componente externo de la seguridad de México.

La estrategia utilizada por México en los últimos años, ha otorgado a la política exterior, las siguientes características sobresalientes: es una política pragmática,

47 Cfr. Sobre el primer punto. Vid., GUADALUPE GONZALEZ GONZALEZ: La política exterior de México en momentos de crisis: Cambio de rumbo o repliegue temporal, 1983-1985. México XXV Aniversario del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. COLMEX, 1987. Para el segundo punto ver JORGE CHABAT M.: La toma de decisiones en la política exterior mexicana: perspectivas en la relación con Estados Unidos. México, mimeo, Enero 1988. 61 p.p.

es una política de mediación, es multilateral (incluso presentado el uso -la mayor de las veces, torpe - de nuevos instrumentos: consulados, embajadas, etc.) y, favorece las acciones colectivas, diferenciándose de la estrategia llevada a cabo de 1976 a 1982, en donde la política exterior fue comprometida, con una retórica agresiva, unilateral y que favorecía las acciones individuales.

Así pues, siguiendo la lógica del discurso, la política exterior tenía como función, garantizar un entorno externo adecuado, para la puesta en práctica de una concepción integral de seguridad nacional. Es decir, garantizar que los factores externos no interfirieran en el logro de un desarrollo integral (económico-político y social), de la soberanía, de la integridad territorial y la democracia interna.

3.3.4. PROYECTO NACIONAL ECONOMICO.

La estrategia económica y social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural. Reordenación económica es la respuesta a la crisis y la creación de condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Mediante el cambio estructural se proponen

transformaciones de fondo en el aparato distributivo y productivo. (48)

La reordenación económica, tiene como líneas de acción: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; segundo, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, tercero, recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, o sea un cambio estructural.

El cambio estructural, se sustenta en sus líneas: 1) enfatizar aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; 2) reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; 3) descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; 4) adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; 5) movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional y 6) dimensionar la rectoría económica del Estado, sin detrimento a sus funciones políticas. (49)

En análisis sobre factores económicos y la seguridad nacional, el punto de partida crucial para el debate, es establecer la diferencia entre: el simple crecimiento del

48 Cfr. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. México., p. 58 - 59.

49 Cfr. Ibid., p. 61.

producto per cápita; y segundo; el crecimiento autosostenido. En donde el primero depende de factores exógenos (ejemplo: petróleo o crédito externo) y el otro que depende de factores básicamente internos. Ello es así, porque el tema del crecimiento en la disponibilidad de bienes y servicios por habitante en un país, es un tema fundamental para el debate de cualquier proyecto de nación, como para un debate implícito en el anterior, de seguridad nacional. (50)

La estrategia económica plasmada en el plan, que en el fondo no es más que una estrategia de modernización, entendida como el intento de cambiar la forma con que la economía mexicana se inserta en la economía mundial (en la cual, los principales instrumentos son la liberalización del comercio y el cambio en los precios relativos con el exterior) privilegia el crecimiento del producto per cápita.

Por todo ello, finalizaremos este capítulo con las siguientes reflexiones: en primer término, el hecho de presentar una estrategia económica que privilegia el simple crecimiento del producto per cápita, que depende de factores exógenos: esencialmente, crédito externo, cuando éste se ha convertido en el caso de México, es un factor típicamente

50 Cfr. Ibid., JOSE CASAR; El Proyecto Nacional en Política Económica. México., CLEE. Mimeo. 1980.

perverso y, por consiguiente, negativo desde la óptica de la seguridad nacional, contradice el discurso de la visión plasmada en los documentos políticos sobre el proyecto nacional y con ello, sobre seguridad de la nación. Es decir, el enfatizar el crecimiento del producto per cápita, nos conduce a una mayor dependencia del exterior y, por ergo, a poner entre dicho la capacidad de autodeterminación.

Segundo, de la lógica del discurso se intuía que el crecimiento debe ser autosostenido, o en términos precisos, dependiente de factores internos, para poder ser integral. Lo contrario nos conduce inexorablemente a ceñirnos a presiones del exterior que limitan la posibilidad de hacer efectivo el discurso sobre seguridad nacional (ejemplo: Convenios con el FMI, caída del índice de empleos, pérdida de poder adquisitivo del salario, etc.). Tercero, el esquema de crecimiento per cápita, fundamentalmente limita la capacidad de soberanía e independencia de la nación, y finalmente, la seguridad de la sociedad civil se erosiona seriamente lo cual establece, un divorcio entre la seguridad de la sociedad y la seguridad del Estado, y ello no puede significar más que, la inexistencia de una 'seguridad nacional integral', en la práctica política del régimen mexicano, independientemente de su 'discurso' sobre el tema. Frente a esto, la alternativa es un crecimiento autosostenido y reducir forzosamente la vulnerabilidad económica a su mínima expresión.

CAPITULO 4

LA ESTRUCTURA JURIDICA DEL SISTEMA POLITICO

MEXICANO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

4.1. EL ORDEN JURIDICO Y LA AGENDA ECONOMICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Uno de los rubros más atendidos, pero insuficientemente sistematizados en sus implicaciones específicas para la formulación de la política de seguridad nacional de 1982 a 1988, es el que se refiere al desarrollo de las condiciones económicas óptimas que garanticen la reproducción y eficacia del modelo organizativo sobre el cual descansa el proyecto estatal y social que se ha pretendido impulsar dentro del país en los años recientes.

En ese sentido, problemas tales como el comercio exterior y la inversión extranjera, por ejemplo, persisten porque prevalece una concepción de aislamiento y particularismo entre los medios e instituciones que están vinculados a las decisiones de política interior respecto a muchos de estos temas; se restan con ello, posibilidades para una atención más integral de tales problemas y a la vez, se pone en riesgo no únicamente el futuro de la soberanía, sino

que se reducen los espacios de regulación jurídica que pueden ser empleados como mecanismos de concertación para aminorar los conflictos gestados entre los factores de la producción, cada vez más sujetos a situaciones coyunturales que los alejan de una planeación de sus intereses hacia el largo plazo.

Por tal motivo, la seguridad nacional en asuntos económicos debe ser inscrita propositivamente, dentro de un mayor conjunto de normas jurídicas, que si bien aún son incompletas en cuanto a la fuerza de su aplicabilidad; pueden coadyuvar por sus características a reducir los vacíos de autoridad que prevalecen dentro del mercado de relaciones de intercambio e inserción productiva que rigen al esquema capitalista del desarrollo mexicano.

Para diferenciar los niveles jurídicos en que se divide el sistema político mexicano respecto a este particular, cabe enfatizar nuestra idea de que se parte de un esquema que concibe a la Constitución como fuente general y punto de entrada para el estudio y análisis de los asuntos económicos que son atendidos dentro del texto constitucional, como parte de los compromisos asumidos por el Estado y que deberían ser observados con rigurosidad por éste. Por ende, revisar las competencias subsecuentes que derivan del ordenamiento fundamental entre las entidades de la administración pública sobre este particular, nos dará cuenta, en términos generales,

del grado de ignorancia que prevalece acerca de la dimensión y responsabilidad que implica la participación del Estado como promotor y sujeto protagónico de la actividad económica. Por ello, las siguientes líneas persiguen dividir las responsabilidades administrativas contraídas por las diversas entidades que conforman al Estado y gobierno, bajo conceptos tales como: a) promoción del desarrollo y rectoría del Estado; b) inversión extranjera; c) comercio exterior; d) endeudamiento público externo, y el orden de su exposición contempla una confrontación entre los planteamientos constitucionales y los ordenamientos que les representan en reglamentos interiores y leyes orgánicas.

4.1.1. PROMOCION DEL DESARROLLO Y RECTORIA DEL ESTADO.

Al tiempo de configurar las líneas generales de conducción política, la Constitución observa como preocupación sustantiva, garantizar una participación igualitaria entre todos y cada uno de los individuos de la sociedad. De ahí que el solidarismo que impregna su contenido inicial, desemboca hacia la protección de las libertades individuales. Esta es a nuestro entender, la esencia de lo que debería sostener la seguridad nacional en materia económica. Partiendo de tal interpretación ideológica, resulta viable comprender la importancia de que se cumplan artículos

constitucionales como el quinto, que fija entre sus definiciones, observar que se despliegue el ejercicio pleno de libertades para toda profesión e industria. Tal intencionalidad debe verse reforzada también, del artículo 123 constitucional, que garantiza las formas de libre contratación y derechos de asociación sobre las cuales están sometidos los trabajadores para una retribución justa por el desempeño de sus labores. En síntesis, la licitud para obtener un beneficio de seguridad por cada una de las partes, consagrada en estos dos artículos fundamentales, debe constituir una preocupación jurídico-política para lograr su concreción por vías de equilibrios razonables y concertados. Muy poco se avanzó en este rubro con la gestión De la Madrid.

A través de esta lectura, la seguridad nacional en el modelo económico constitucional mantiene un presupuesto claro que se circunscribe en la defensa jurídica de la propiedad y su usufructo sea ésta de carácter público, privado o social. Ante esta situación de creciente disfuncionalidad, el Estado debe establecer procedimientos más exactos, tal y como lo describen los artículos 14 y 16 de la Constitución, para evitar despojos o intervenciones en aquéllas salvo las consideraciones de estricto orden jurídico e interés nacional que así lo definan. En lo que se define como la rectoría del desarrollo nacional, al margen de sus implicaciones políticas, la pretensión del Estado debe cuidar más el acceso y

distribución sobre los beneficios generales por la población. Por ello, cumplir con el artículo 25 constitucional corresponde así a una tradición que fija en la democracia, una función gubernamental no sólo restringido a mera interlocución y representación colectiva, sino que el Estado debe aplicarla como mecanismo de participación y toma de decisiones a partir de las cuales, se coordinan y negocian los intereses sociales.

El artículo 25 define la acción de participación económica desde el Estado, quien asume el manejo como bienes exclusivos de la nación, de todas las áreas estratégicas que se consideran como básicas para la promoción del desarrollo industrial y social, sin permitir en grado alguno, formas de intervención por particulares nacionales o extranjeros.

Sin embargo, el mismo artículo 25 describe un segundo nivel de participación económica estatal en las llamadas áreas prioritarias de desarrollo, donde se concede la propiedad, se apoya financieramente o se conviene con miembros del sector social o privado y en segundo término, con capitales extranjeros. En estos casos, la percepción acerca de la naturaleza económica "mixta" queda enmarcada como una propuesta que apela hacia una flexibilidad en los términos de movimiento de los recursos financieros para

lograr un modelo de crecimiento dinámico y de estímulos constantes sobre el comercio, las ramas industriales y el campo. Conservar este equilibrio es prioritario para la seguridad nacional.

Si bien durante algunos sexenios se promovieron las especificaciones del artículo 26 de la propia Constitución, en donde la rectoría del Estado termina por definir sus propósitos esenciales, mediante la instalación de un Sistema Nacional de Planeación y que se refiere al aspecto de instrumentar los niveles de responsabilidad, coordinación y práctica resolutive a los que se obliga el propio Estado sobre la promoción de planes y programas sectoriales, no implica por ello, que la definición inicial de los objetivos a ser considerados por el gobierno, que lo obliga a la presentación de un Plan Nacional de Desarrollo, siga siendo asumida como responsabilidad directa por el titular del poder ejecutivo, sino a éste y a los restantes Poderes de la Unión, quienes dictaminarían respecto a la constitucionalidad de las bases con que se elabore el Plan Nacional de Desarrollo. En caso de conflicto sobre una correcta aplicación constitucional en éste y otros asuntos que comprometan la integridad de los intereses económicos del proyecto nacional, la Procuraduría General de la República, por la fracción II del artículo 4 de su ley orgánica, continuaría fungiendo como representante

jurídico para todo litigio donde tome parte la federación. (51) Así, la normatividad del Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación podrán describir con más precisión y eficacia las áreas de responsabilidad para la consecución de las metas nacionales hasta los niveles primarios de organización política, mediante la verdadera puesta en marcha de los llamados Convenios Unicos de Desarrollo, que la federación firma con las entidades estatales, quienes a su vez los operan a partir de los Comités Estatales para la Promoción del Desarrollo. Así, la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo garantiza para la seguridad nacional, por la obligación contenida en el artículo 26 constitucional, su intencionalidad para extender el ejercicio democrático de recursos financieros y políticos hacia las regiones y comunidades; función que se ve complementada por los ordenamientos relativos para los municipios y estados, que están comprendidos en el artículo 115 constitucional; mismos que al igual, disponen de límites que están señalados dentro del artículo 117, que prohíbe a éstos acuñar moneda, establecer aduanas interiores al tránsito de personas o mercancías, o a la de contratar adeudos directos o indirectos con otras naciones.

51 Cfr. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. DIARIO OFICIAL, 12 de diciembre de 1983. Reformada el 27 de diciembre de 1985 y Reformado y adicionado - el 3 de julio de 1986.

Si bien la preocupación por revertir el centralismo económico es un propósito constante, sus límites en favor de la federación es aún un criterio que será difícil de erradicar, en aras de conservar la integridad y seguridad nacionales.

Ahora bien, la coordinación de las responsabilidades del Estado nos permiten desembocar en nuestro punto central de estudio por lo que se refiere a cómo debe darse la defensa del régimen de propiedad y su regulación equitativa entre los sectores sociales a través del orden jurídico vigente. En este caso, conviene recuperar el contenido del artículo 27 constitucional; de él se desprende una profundización acerca de la naturaleza que mantiene la nación como titular originaria sobre la tierra, aguas y los recursos del subsuelo que se encuentran en su territorio, en el sentido de que la propiedad privada, si bien es un derecho inicialmente reconocido en todo ciudadano mexicano, tiene restricciones de su usufructo para los ciudadanos extranjeros, quienes no pueden ocupar extensión alguna en litorales o franjas fronterizas dentro de una distancia fijada en 50 kilómetros para el primer caso, y de 100 kilómetros para el segundo (fracción I); a la vez que deben someterse a la jurisdicción nacional, renunciando a la de su país de origen, para toda adjudicación de propiedades o concesiones.

En segundo término, el artículo 27 constitucional también restringe el uso de la propiedad privada a las asociaciones religiosas (fracción II) o civiles, en el sentido de que no podrán administrar más predios que los necesarios para el desarrollo de sus actividades, manteniéndose la propiedad en manos de la nación, quién podrá aplicar en caso conveniente, suspensión, regulación, o expropiaciones sobre estos bienes, si se considera que con ello se evita perjudicar el interés colectivo. Esta última causal para la recuperación de bienes para el uso de la nación, también puede ser aplicado por criterios que observen si los concesionarios o propietarios deterioran o explotan irracionalmente los recursos destinándolos a fines distintos a los que fundamentaron su autorización.

La seguridad estratégica que debe mantener el Estado, si bien ya fue mencionada al señalarse el artículo 25 constitucional, no puede olvidar que ésta se extiende a precisar el dominio directo que retiene la nación sobre los medios marinos, minerales, petrolíferos, así como en el procesamiento y distribución de productos derivados de éstos, y de la energía eléctrica.

Esta amplitud de competencias representa el elemento que hoy ocasiona mayores impugnaciones al Estado por su carácter avanzado, pero que a la vez preserva el espacio de independencia económica y seguridad para el propio Estado. Sin embargo, el Estado presenta esfuerzos desiguales que le impiden mantener con productividad y eficacia a tales industrias, pese a que su obligación constitucional sea justificar los costos y beneficios redistributivos que su intervención realiza para el bienestar colectivo, cuyo sentido se ve con claridad cuando uno se detiene en el artículo 28 constitucional, que cierra el círculo en lo relativo al tipo de defensa y límites de seguridad que el Estado establece al régimen de propiedad bajo una óptica que como hemos identificado, parte de un sentido social de redistribución sin menoscabo de la licitud de beneficios individuales. El artículo 28 constitucional ataca la proclividad al uso indebido del capital como instrumento de poder, en tanto que impone el principio de control a la concentración y su consiguiente expresión ya sea bajo la figura de monopolios, la especulación en precios de artículos de consumo básico o la combinación de prácticas comerciales que procuren una ganancia personal a costa de grupos o la sociedad en general.

El artículo 28 constitucional faculta así al Estado y más particularmente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) a establecer aquellos rubros que no entren a tal lista, procurando que se asegure con regularidad su abasto a nivel nacional.

Ahora bien, la Constitución excluye del criterio de práctica monopólica, a los servicios estratégicos que asume el Estado, por el obvio objetivo social que los orienta. (52). Tampoco se consideran como incurridoras en prácticas monopólicas, a la propiedad social, formada por cooperativas o sindicatos agrícolas, pesqueros o industriales, aunque su existencia deberá ser aprobada en todo momento por las autoridades federales.

Como conclusión, conviene enfatizar la necesidad real por la participación que retiene el Congreso de la Unión como entidad de gestión y supervisión de acciones relacionadas a complementar al gobierno sobre un correcto ejercicio jurídico de su facultad de rectoría económica. Merced al artículo 73 constitucional, el congreso conoce y legisla sobre las actividades, adicionalmente puede normar y hacer observar

52 Cfr. En este caso, se precisan como servicios estratégicos: acuñación de monedas, correos telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio de banca y crédito.

los procedimientos vinculados a la planeación del desarrollo (fracción XXIX-D): sobre acciones que tiendan al mejoramiento del abasto y la prestación de servicios necesarios (fracción XXIX E). Por último, el congreso puede incidir para favorecer la coexistencia económica que promueve por una parte, el crecimiento de la industria nacional y por contrapartida, especifique las bases para regular la inversión extranjera (fracción XXIX-F). Con ésto, podemos tratar de pasar al segundo de nuestros temas de interés que es precisamente el papel de la inversión extranjera.

4.1.2. INVERSION EXTRANJERA.

En este campo, la normatividad jurídica que ha prevalecido en México se apoya en el criterio de que la función de capitales externos debe ser considerada como complementaria al desarrollo económico nacional, a fin de preservar la dirección estatal rectora del mismo, junto con la protección y promoción hacia los bienes industriales y agropecuarios generados por la planta productiva nacional. Nos da cuenta que en esta materia, así como en los temas del comercio exterior y abasto interno, nuestros ordenamientos jurídicos deben seguir conservando una extensa elaboración de prescripciones que regulen sobre el particular.

Como ya se ha hecho, consideramos respecto a las características de participación y propiedad que ciudadanos extranjeros pueden poseer en nuestro país, nuestro interés se concentrará en este apartado en otros rubros. En primer término, conviene señalar que el Estado, en consonancia con su política de promoción industrial, en el artículo 28 constitucional, destaca su propósito para defender el privilegio monopólico de ciudadanos mexicanos que reclamen el uso de patentes y la explotación de éstas con fines tendientes al desarrollo. Para ello, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción XII, especifica que esta dependencia deberá tomar y registrar la propiedad industrial y mercantil de todos los productos concurrentes al mercado nacional, así como proteger los intereses de las patentes nacionales en el exterior. Por lo anterior, cabría apuntar el artículo 28 constitucional, que indica que de ser necesario, podrán concederse diversas clases de apoyos tales como subsidios y exenciones fiscales por determinado número de años, según sea la conveniencia para los objetivos nacionales, de su explotación e incentivos para el desarrollo económico. (53)

53 Cfr. Tal privilegio se ve fortalecido en el artículo 89, fracción XV de la Constitución, en donde se autoriza al Presidente de la República a otorgar, por tiempo limitado la explotación exclusiva sobre productos nuevos, inventos o perfeccionamiento en ramas industriales.

Otro aspecto que resalta con respecto a la instalación de la inversión extranjera es la de precisar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no debe perder su estrecha vinculación para normar sobre cómo determinar el acceso en momentos y áreas del capital externo. Por ejemplo, la Dirección General de Inversión Extranjera en el artículo 30 fracción I del reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (54) aún está facultada para instrumentar la política de inversión extranjera; así mismo, opera el Reglamento Nacional de Inversiones Extranjeras (fracción XX); vigila el cumplimiento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, aplicando las sanciones correspondientes en caso de violaciones (fracción IV).

Por último, todavía colabora en la formulación de criterios que evalúan la política de transferencia de tecnología extranjera que mejor se adapte a las necesidades nacionales (fracción V).

En especial, los ordenamientos vigentes hacia la promoción industrial se avocan a encaminar a que la inversión

54 Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), diario oficial 20 de Agosto de 1985. Reformado el 12 de Febrero de 1986, el 7 de Julio de 1986 y el 19 de Septiembre de 1986.

extranjera se instale primordialmente en el ramo de maquiladoras que tiene hoy como regiones de operación principal, a las franjas fronterizas y las zonas libres. Sobre este último rubro, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través de la Dirección de Promoción Industrial puede incidir para que se fortalezca la incidencia de capitales hacia la industria maquiladora y fronteriza, mediante fondos de co inversión complementaria del exterior hacia los industriales mexicanos (artículo 22, fracción V de su reglamento interior). Un riesgo para la seguridad nacional será modificar tales ordenamientos sin completar los cambios estructurales entre los industriales mexicanos.

4.1.3. COMERCIO EXTERIOR

A partir de las modificaciones aceleradas a los escenarios mundiales, el comercio exterior ha asumido un papel central para la nueva estrategia de reconversión e inserción productiva de México.

Sin embargo, las disposiciones jurídicas y su impacto sobre este campo del modelo económico son, al igual que en el caso de la inversión extranjera, una muestra de que las proposiciones normativas prefiguran un escenario de relaciones en donde el interés nacional se encuentra descontextualizado

y en muchos casos, rebasado por las nuevas necesidades comerciales respecto del exterior.

Fundamentalmente, la política de protección sobre el comercio exterior parte del artículo 131 constitucional, que establece la conveniencia de fijar topes tanto para la salida de exportaciones, como para la entrada de importaciones de productos, a fin de salvaguardar la estabilidad del mercado interno, así como la competitividad en el exterior, a criterio del ejecutivo y con aprobación del congreso. De igual manera, éste último, gracias al artículo 73 constitucional, en su fracción IX, puede vigilar que se respete el principio de equidad para la concertación de operaciones referentes al comercio exterior con otros Estados (fracción IX), función que no realiza en la práctica y que debería ser más alentada.

Para la concertación de acciones particulares sobre comercio exterior, cabe distinguir que sus alcances varían en términos bilaterales y multilaterales. En ello podrían coadyuvar los esfuerzos y funciones que jurídicamente poseen dependencias como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la fracción I de esta norma, puede intervenir para formular y dirigir políticas relativas al comercio exterior procurando lograr una efectiva defensa de los intereses económicos nacionales. Las fracciones I, IV y VI del artículo 34, señalan que también podrá proyectar y determinar las cuotas arancelarias para productos de importación y exportación, sobre los cuales, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá fijar restricciones para el ingreso o salida de artículos nacionales y extranjeros, buscando con ello, un sano equilibrio en la balanza comercial de nuestro país.

Concomitante a estos propósitos generales, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en su reglamento interno, recupera a la Dirección General de Análisis Económico (artículo II) como responsable para articular las necesidades del seguimiento y evaluación del comercio exterior. Para fijar límites al comercio exterior, se ha facultado a la Dirección General de Controles al Comercio Exterior para ejercer esas atribuciones, así como la de concertar las actividades tendientes al estímulo de los artículos de exportación (artículo 17, fracción I), debiendo ser apoyada para tal cometido por la Dirección General de Asuntos Fronterizos, que también interviene para determinar

el régimen de zona libre y el sistema de exportaciones e importaciones en tales regiones, propiciando el incremento de las relaciones económicas internacionales (artículo 16, fracciones III, IV y VI), junto con la Dirección General de Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales (artículo 18 fracciones I, II y VII).

La Secretaría de Relaciones Exteriores asume un papel de negociación que desde nuestra óptica, ha sido desestimado en lo que a comercio exterior se refiere. Por ejemplo, encontramos que en su reglamento interior se precisan las formas en que puede asistir para el crecimiento de la cooperación y el intercambio. El artículo 14 menciona que la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales, instrumentará programas en asuntos económicos exteriores, con base al Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales (fracción I, II y III). De manera análoga, puede conceder todos los requerimientos que le sean solicitados por otras dependencias de la administración pública para la consecución de las acciones económicas bilaterales que éstas emprendan (fracción IV) sea dentro o fuera del país, y con la mediación de embajadas y consulados (fracción VI), que a su vez, enviarán toda la información para facilitar tales tareas (fracción VII). Con objetivos similares, se encuentra la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales

(artículo 20). Al final, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional cumple con la función de negociar bases de complementación a los acuerdos bilaterales y multilaterales, con base a los requerimientos que le indiquen por parte de los sectores público, privado y social (artículo 21).

Ahora bien, la responsabilidad específica ante la conducción de las exportaciones e importaciones de la mayoría de los productos generados por las entidades industriales controladas por el Estado está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, que a través de la Dirección General de Transacciones Internacionales de la Energía y la Industria Paraestatal, artículo 18 de su reglamento interior, se propone en su fracción I, procurar lineamientos generales para armonizar su política de exportaciones, con los requerimientos de la estrategia económica y política exterior; subsecuentemente, las fracciones II, III, IV y V, comprendían sucesivamente, la competencia para proponer las opciones para la sustitución de importaciones y de comercialización externa sobre bienes y servicios de las empresas paraestatales; además de revisar el estado del comercio exterior paraestatal y su defensa en foros y negociaciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público por su parte, circunscribe sus funciones a través de la Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior (artículo 28 fracción IV de su reglamento interno) (55), que define las pautas de subsidio a esta actividad, en colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de México. La Dirección de Comercio Exterior, Servicios y Obras Públicas, apoya a la elaboración de las alternativas de comercio exterior para ser desarrollada por entidades financieras sociales, fideicomisos públicos entre otros (artículo 77, fracción I). En ello también participan la Dirección de Asuntos Hacendarios Internacionales, quién contribuye para agilizar las negociaciones necesarias con organismos de cooperación (artículo 33, fracciones I, II y III). Culminando esta revisión, la Dirección General de Aduanas, se interesa por concretar políticas para el uso adecuado de las zonas libres, desarrollos portuarios, franjas fronterizas y de la aplicación de los regímenes temporales para el conjunto de la actividad exportadora. Asimismo, lleva el Registro Nacional de Importaciones y Exportadores e integra la información estadística sobre comercio exterior (artículo 87, fracciones VII y XIII). Como puede observarse, con mayor aplicabilidad de

55 Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Diario Oficial, 19 de agosto de 1985.

a
il
es
ier
line
nal,
s, el
édito
nto de
nde se
puestas
previene

las instancias administrativas puede potenciarse nuestra seguridad económica y política sin renunciar a nuestros principios internos.

4.1.4. DEUDA PUBLICA EXTERNA

La contratación de empréstitos externos explica una de las más serias responsabilidades que han comprometido al desenvolvimiento de la seguridad nacional, dado que ha ocasionado fricciones, debates y virajes políticos internos cuya decisión ha generado serios desfases de interpretación jurídica entre funcionarios y expertos durante los últimos años. Pensamos que la correcta aplicación de la normatividad constitucional debería redundar como saldo favorable, en una disminución de las facultades no escritas del titular del ejecutivo, así como la de repartir esta carga entre mayores instancias de consulta, particularmente hacia el poder legislativo. Por ahora, la división de competencias define que el Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional, en su fracción VIII, establece las bases sobre las cuales, el ejecutivo puede contratar préstamos que comprometan al crédito nacional y que deberán tener como finalidad, el incremento de los ingresos públicos, salvo en casos de emergencia donde se vea comprometida la regulación monetaria, o que sean puestas en marcha operaciones de conversión fijadas según lo previene

el artículo 29 de la propia Constitución.

Asimismo, deben readecuarse las atribuciones actuales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentra sobre esta materia. Por ejemplo, el artículo 31 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le confiere la responsabilidad exclusiva para el manejo de la deuda pública contraída por la federación.

Por otra parte, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorga explícitamente, la prerrogativa de proponer para su posterior aprobación, los anteproyectos de presupuesto y deuda pública, así como la de contratar, en representación del ejecutivo federal, créditos internos y externos; pudiendo nombrar para ello, a representaciones para su negociación y firma de los mismos (artículo 6 fracciones IX y XIII, reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Otras dependencias adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se hallan vinculadas en este proceso son: la Dirección General de Planeación Financiera, que interviene formulando alternativas que den cauce a la captación y asignación de recursos externos para los sectores públicos, social y privado, así como las de seguimiento sobre

las fuentes más convenientes para la adquisición de éstos (artículo 20 fracciones I y III). De notoria importancia estratégica es el papel concedido a la Dirección General de Crédito Público, quien se encarga de estructurar propuestas tendientes a optimizar las asignaciones presupuestales destinadas al pago de los débitos públicos manejados por la administración pública federal y el Departamento del Distrito Federal (fracciones V y VIII).

Además puede ejercer, negociar y suscribir los empréstitos que contraiga la administración pública, así como llevar un registro de operaciones ocasionadas por la deuda externa con carácter privado (fracción IX), en colaboración con la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria (artículo 42 fracción XII).

La misma Dirección General de Crédito Público podrá llevar a cabo, los términos de la política crediticia con organismos financieros internacionales, así como establecer los accesos autorizados a las entidades públicas para contratar deuda en los mercados internacionales (fracciones XVI y XVII). También recae en su jurisdicción, tratar de las posibilidades de contratación de préstamos con entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (fracción XIX); estimar los mercados internacionales con objeto de evaluar los programas susceptibles de obtener

financiamiento externo (fracción XXII), así como promover la expansión de las líneas de crédito por parte de las agencias bilaterales (fracción XXIII). Más particularmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispone de varias direcciones que examinan los procedimientos técnicos y jurídicos para la contratación de deuda externa. Principalmente, la Dirección de Deuda Pública (artículo 26 fracción I) se preocupa por cumplir con la legalidad de los procedimientos de contratación de créditos.

Ahora bien, en la contratación de los débitos exteriores no sólo basta evaluar las condiciones externas, sino los impactos internos que provocan en el mercado, la utilización de instrumentos tales como emisión de bonos o la suscripción de créditos sindicados, circunstancias que examina la Dirección de Captación y Coordinación de Crédito Público (artículo 29) y la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales (artículo 33), quienes emprenden estudios comparativos sobre la política de endeudamiento concertada por otros países con la de México. Como síntesis a este apartado, conviene decir que la agenda económica y la seguridad nacional no pueden descuidar el aspecto jurídico, que como puede verse, enfrenta una vulneración paulatina que debe ser detenida, a fin de evitar costos de soberanía irreversible.

4.2. EL ORDEN JURIDICO Y LA AGENDA POLITICA DE LA SEGURIDAD

NACIONAL.

Para obtener una visión más integral sobre el grado de desarrollo que en nuestro país presenta una concepción de seguridad nacional por parte del Estado mexicano, se hace necesario, revisar paralelamente a los asuntos económicos, la estructura jurídica de los principales aspectos políticos que tienen incidencia en la seguridad de la nación, tal como en este trabajo la hemos concebido. De ahí que consideremos de extrema importancia hacer una revisión de las siguientes variables: a) seguridad jurídica-social de la sociedad civil, b) seguridad territorial y seguridad del régimen, c) seguridad exterior y d) democracia política y la seguridad nacional.

En esencia, nos guía el siguiente axioma: a mayor democracia corresponde una seguridad nacional integral y a menor democracia una inseguridad nacional. Con ello, no queremos afirmar con exceso de simplicidad que democracia es igual a seguridad nacional. En realidad, el intenso debate que se libra en México por la democracia, encierra a su vez, el debate por la seguridad nacional.

Nuestro análisis partirá de la Constitución Política y aterrizará en reglamentos interiores, es decir, realizaremos una exposición que al igual que en el anterior apartado será una confrontación de ordenamientos y decretos constitucionales, leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos interiores de diversas secretarías de Estado vinculadas al tema.

4.2.1. SEGURIDAD JURIDICA-SOCIAL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Cuando existe una interrelación entre la seguridad de la sociedad civil y la seguridad de Estado, está garantizada una concepción integral de seguridad nacional.

Como variable indicativa, que nos permita calibrar el grado de desarrollo de seguridad jurídica-social de la sociedad civil en el orden jurídico mexicano, analizaremos lo que ha sido denominado constitucionalmente como garantías individuales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 consagra en sus primeros artículos la preocupación por garantizar la seguridad de la sociedad civil frente al Estado. Revisaremos pues, aunque sea someramente el

contenido de estos artículos constitucionales, con lo cual mediremos el "peso" de la seguridad de la sociedad en el orden jurídico mexicano. Asimismo, contrastémoslo con otros ordenamientos jurídicos, como leyes orgánicas y reglamentos interiores, para detectar posibles vacíos o contradicciones.

Todos los ciudadanos, en territorio nacional, tienen derecho a gozar de las garantías individuales constitucionales (artículo 1o. constitucional). El Estado impartirá educación primaria laica y gratuita (artículo 3o. constitucional). Se establece constitucionalmente la igualdad jurídica de los sexos y los derechos sociales a la salud y a una vivienda digna y decorosa para todos los ciudadanos (artículo 4o.). Todos los individuos tienen libertad de trabajo, salvo en casos en que se ofenda a terceros o los derechos de la sociedad (artículo 5o. constitucional). Es constitucional la libertad de expresión para todos los ciudadanos, salvo los casos de ataques a la moral, a derechos de terceros, provocación de delitos o perturbaciones al orden público. Asimismo, el Estado garantizará el derecho de información de los ciudadanos (artículo 6o.). Es constitucional la libertad de prensa o imprenta (artículo 7o.) la libertad de asociación o reunión (artículo 9o.), la libertad de tránsito (artículo 11). Ningún ciudadano puede ser juzgado por leyes privativas,

ni por tribunales especiales. Esta prohibida la extensión de jurisdicción militar sobre los civiles (artículo 13 constitucional) se consagra constitucionalmente las garantías de seguridad, libertad y propiedad para todos los mexicanos (artículo 16). Ningún individuo puede ser encarcelado por deudas de carácter puramente civil y todos como ciudadanos tienen derecho a la justicia (artículo 17 constitucional). La carta magna establece prohibiciones, obligaciones y requisitos a cumplir en la detención preventiva del inculcado, lo que representa garantías del acusado en materia procesal penal (artículo 18). Se establecen para todos los ciudadanos un conjunto de garantías para casos de procesos penales. Por el alto valor concedido a la libertad, es que el orden jurídico mexicano rodea de garantías cualquier procedimiento en virtud del cual, aquélla pudiera perderse. Entre éstas sobresale la prohibición expresa a que se compela a un individuo a declarar en su contra, por lo cual se prohíbe la incomunicación u otros medios tendientes a ese objetivo (artículo 20 constitucional). Nuestra carta magna así mismo, contempla la humanización de las penas, tratos y castigos; prescribe específicamente la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, confiscación de bienes, etc. (artículos 22 constitucional).

Siguiendo el análisis de éste último artículo, se presenta ante nosotros una grave contradicción y un demérito de la seguridad de la sociedad civil, en una de las garantías individuales más importantes: el derecho a la vida. Veamos porqué. Se establece en el mismo artículo 22 constitucional que queda expresamente prohibida la pena de muerte por "delitos políticos" y sólo podrá imponerse (SIC): al traidor a la patria, al parricida, al homicida que haya obrado con alevosía, premeditación y ventaja; al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar. ¿ Cuáles son éstos del orden militar ? traición a la patria, espionaje, violación de neutralidad o inmunidad diplomática, rebelión, sedición y delitos contra la existencia y seguridad del ejército, delitos contra la jerarquía y la autoridad, abandono del servicio, extralimitación y usurpación del mando y comisión; maltrato a prisioneros, presos detenidos o heridos; pillaje, devastación, merodeo, apropiación del botín, contrabando, saqueo, violencia contra las personas, delitos contra el deber y el decoro militar, delitos cometidos en la administración de la justicia militar (Libro III Código de Justicia Militar artículos 203 y 205; Código Penal artículos 123, 146, 315, 316, 319, 323 y 366). Como hemos podido observar, es absolutamente extenso y sujeto a criterios amplios e imprecisos, los casos en que es aplicable la pena de muerte. Esencialmente con ello, se limita la seguridad de la sociedad, en beneficio de la

seguridad del Estado. Aquí la mediación del orden jurídico presenta un grave vacío, en perjuicio del equilibrio que debe existir entre seguridad de la sociedad y seguridad del Estado.

Continuando con nuestra exposición, encontramos establecida constitucionalmente la libertad de creencia y religión (artículo 24). Y finalmente, encontramos un artículo polémico, impreso, que es el referido a la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional). La finalidad de la suspensión de garantías es superar un "estado de excepción" provocado por: una invasión que pone en peligro la seguridad territorial y del Estado; perturbaciones graves de la paz pública. Esto obviamente favorece la seguridad del Estado pero limita la de la sociedad. Qué otras instancias del orden jurídico mexicano están vinculadas a las garantías individuales ?. Están vinculadas fundamentalmente Secretarías de Estado como: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Gobernación, que es la encargada de la política interior, tiene a su cargo vigilar el cumplimiento constitucional de las garantías individuales para todos los ciudadanos (reglamento interior de la Secretaría de

Gobernación artículo 10, fracción VIII). También es la encargada de convocar la suspensión de garantías individuales; por orden del jefe del ejecutivo (reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 10, fracción XX). Así mismo, tiene a su cargo la extradición de extranjeros perniciosos de la estabilidad o paz social. (artículo 33 constitucional); (reglamento interior de la Secretaría de Gobernación artículo 11 fracción XVIII). Por su parte, las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, tienen atribuciones en este renglón sobre casos de desastre natural o social, en tanto son los encargados de instrumentar planes de auxilio a la población (reglamento interior de la Secretaría de Marina artículo 7 fracción XIX y reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional). Por último, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, garantizar la seguridad de los mexicanos fuera del territorio nacional. Se promueven los derechos de los mexicanos y su defensa en territorio extranjero, fundamentalmente a través de la Dirección General de Protección y Servicios Consulares (reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano artículos 28, 86, 87, 88, 89, 90 y 91; reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores artículo 16 fracciones I, II y VII).

Asimismo, es función de la Dirección General de Protección y Servicios Consulares, señalar a la atención de la Dirección General de Asuntos Bilaterales o Multilaterales, según proceda, los casos de violación de derechos humanos o incumplimiento de convenios, de tratados internacionales, que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos (reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 16 fracción VIII).

Sin pretender negar el alto contenido de compromiso social de que está impregnada la estructura jurídica existente en México, en relación a la seguridad de la sociedad civil, es también innegable que nuestra realidad nacional, fundamentalmente en la administración de De la Madrid, señala ostensiblemente que los vacíos, las contradicciones y las omisiones, minan fundamentalmente la seguridad de la sociedad civil (léase: desprotección e inseguridad de la población civil enquistada como deficiencia histórica, evidenciada en altos índices de desempleo abierto y encubierto; altos índices de criminalidad, severos índices de desnutrición; deficiencia habitacional crónica; restricciones crecientes al presupuesto educativo; eliminación creciente de subsidios que cumplían función social creciente, depauperización de amplios sectores de la población civil; creciente disminución del poder adquisitivo del salario,

etc.). Para hacer efectiva y viable la instancia de mediación del orden jurídico, se reclama el sistema democrático. En este sentido la estructura jurídica en México, necesita y requiere de precisiones, pero lo que más reclama es el sano equilibrio de poderes, de la participación de la propia sociedad civil en toma de decisiones que afectan su seguridad. Por ello no puede desdeñarse la pretensión de atender a severos diagnósticos sobre el estado de la seguridad de la sociedad, pese a que el Estado mexicano, haya propuesto a la sociedad el Sistema Nacional de Protección Civil, como un primer avance hacia esa dirección de aplicación democrática de las garantías individuales.

Expedido en el Diario Oficial de la Federación (6 de mayo de 1986), el "decreto que fija las bases para el establecimiento de un Sistema Nacional de Protección Civil", constituye a la fecha, el esfuerzo más completo por parte de la administración federal, para tratar de englobar las características de lo que vendrá a sustentar en un corto plazo, a un "sistema integral de seguridad nacional" (según la pretensión del mismo) ofrecido por el Estado mexicano hacia la sociedad. Este proyecto marca, como objetivo principal, llegar a conformar las condiciones jurídicas que den paso a una legislación que dirija las acciones relativas a prevención, atención y ejecución de estrategias que puedan

ser capaces de enfrentar situaciones de riesgo a la seguridad pública (en particular, los referidos a casos de desastre natural, y en segundo plano, por efecto de "disturbios socio-organizativos"). Se contempla a su vez, como un programa que basa su operatividad en el accionar conjunto de la sociedad civil y el Estado; es decir, pretende otorgar espacios de participación a la sociedad civil, con el fin de eliminar un problema crónico: inseguridad y desprotección de la sociedad. La resolución de las llamadas "altas condiciones de riesgo" que vinculan la definición de estrategias frente a catástrofes naturales y solución a los problemas que la crisis económica ha ocasionado a la población, que de no hacerlo, originarían problemas de índole "socio-organizativos" (malestar político, rebelión, conflictos sociales), definen con razón suficiente, el interés del Estado por lograr, vía este mecanismo, la conformación de una red vasta de instrumentos que permitan una mejor posición frente a casos de conflicto.

Las atribuciones normativas del sistema se encuentran divididas en tres áreas: prevención, auxilio y apoyo. Dentro del programa de "prevención" colaboran: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de

Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y CONACYT. En el rubro "auxilio" colaboran: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Salud, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y CONASUPO. Por último, en la correspondiente a "apoyo" colaboran: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Contraloría General de la Federación, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y CONACYT. En cada una de las áreas se pretende identificar potenciales riesgos a la seguridad de la sociedad civil, ergo, a la seguridad nacional. Los factores "socio-organizativos" prioritarios para las áreas mencionadas son:

- 1) El alto crecimiento de las concentraciones humanas: se distinguen los impactos probables, que a corto plazo, presentarán las demandas sociales y económicas.

2) Desestabilización provocada por mal funcionamiento de sistemas e instituciones, en áreas claves de atención social prioritaria (ejemplos: nula dotación de agua, drenaje, servicios de limpia, luz, transporte, etc.) y que progresivamente, concentran focos de inconformidad y tensión socio-política. 3) Por último, desastres naturales y opciones operativas tendientes a aminorar hasta niveles mínimos las secuelas de éstos dentro de la sociedad civil, tanto en sus personas, como en sus propiedades privadas. El mando supremo del Sistema Nacional de Protección Civil recae en el jefe del ejecutivo y la coordinación ejecutiva en el Secretario de Gobernación.

En síntesis, la importancia del Sistema Nacional de Protección Civil estriba sobremanera, una vez que haya adquirido una maduración operativa que permita demostrar en la práctica, sus beneficios y también sus limitaciones, en que nos puede anticipar desde ahora, el tipo de sistema de seguridad nacional que podría ser adoptado por el Estado mexicano, puesto que, el propio documento afirma que el mencionado sistema sienta bases para el futuro sistema de seguridad nacional.

En la medida en que la sociedad civil, conquista efectivamente, espacios en la toma de decisiones que afectan a su seguridad; en la medida en que el Estado efectivamente ceda esos espacios a la propia sociedad civil, el Sistema Nacional de Protección Civil, puede ser un mecanismo efectivo de diagnóstico y solución a los problemas más serios de la sociedad, en relación a su seguridad. Son espacios democráticos los que están en juego. En caso contrario, el mencionado sistema puede convertirse en un espacio propicio al autoritarismo y lo que denominaremos un "Estado policiaco".

4.2.2. SEGURIDAD TERRITORIAL Y SEGURIDAD DEL REGIMEN.

La seguridad del territorio o integridad territorial y la seguridad del régimen, son partes integrantes fundamentales para la seguridad del Estado; los ordenamientos y la estructura jurídica al respecto en el sistema político mexicano es la siguiente: es derecho de mexicanos o de sociedades mexicanas el dominio de concesiones de tierras, minas y aguas (se señalan excepciones concretas); la nación tiene dominio directo sobre sustancias minerales y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión, la explotación de tales sustancias; es propiedad de la nación las aguas del país y es también nacional la "zona económica

exclusiva" (200 millas marinas) (artículo 27 constitucional). Se ejercerá absoluta soberanía sobre las partes integrantes del territorio nacional (artículo 42 constitucional). Se especifica, que el poder legislativo, a través del congreso, aprueba o desapueba una declaración de guerra, con base en información del Ejecutivo; asimismo, sancionará las bases que regulan el Derecho Marítimo de paz y guerra; sostendrá y proveerá con todos los recursos posibles, a las fuerzas armadas que son indispensables para enfrentar conflictos internos o externos (artículo 73 constitucional fracciones XII, XIII y XV respectivamente). La fracción XV de este artículo constitucional evidencia un traslape obvio, entre funciones del legislativo y las respectivas secretarías de las fuerzas armadas. Es el jefe del ejecutivo quien está autorizado constitucionalmente para disponer de fuerzas armadas y guardia nacional con objeto de garantizar la seguridad interior y la defensa exterior (artículo 89 y 115 constitucional, fracciones VI y VII respectivamente). El gobierno federal, tiene la obligación de proteger a los Estados de la federación en toda situación de invasión o conflicto interno (artículo 122 constitucional) ¿ Qué funciones tienen las Secretarías de Estado en la seguridad territorial o del gobierno?.

La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo, la responsabilidad de la seguridad interior y la política interna del país (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 fracción XXXIX, reglamento interior de Gobernación artículo 1, fracción XXIII). La Secretaría de Relaciones Exteriores, es la dependencia encargada de intervenir en cuestiones de límites territoriales y aguas internacionales, a través de la Dirección General de Límites y Ríos Internacionales (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28 fracción IV, reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículos 15, 32 y 33). La Secretaría de la Defensa Nacional, es la encargada de planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, así como organizar la defensa del país y asesorar la defensa civil (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 fracción VI). Asimismo, el secretario del ramo, está facultado para determinar los planes de seguridad interior, con la aprobación del jefe del ejecutivo; para movilizar y dirigir la defensa militar y civil en caso de conflicto armado (reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, XIX y XX). Por otra parte, en esta misma dependencia, el Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional tiene la facultad de administrar y coordinar los asuntos relacionados con la defensa nacional; adiestrar y organizar fuerzas de tierra y aire; asesorar militarmente respecto de la ubicación de instalaciones y vías de

La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo, la responsabilidad de la seguridad interior y la política interna del país (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 fracción XXXIX, reglamento interior de Gobernación artículo 1, fracción XXIII). La Secretaría de Relaciones Exteriores, es la dependencia encargada de intervenir en cuestiones de límites territoriales y aguas internacionales, a través de la Dirección General de Límites y Ríos Internacionales (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28 fracción IV, reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículos 15, 32 y 33). La Secretaría de la Defensa Nacional, es la encargada de planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, así como organizar la defensa del país y asesorar la defensa civil (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 fracción VI). Asimismo, el secretario del ramo, está facultado para determinar los planes de seguridad interior, con la aprobación del jefe del ejecutivo; para movilizar y dirigir la defensa militar y civil en caso de conflicto armado (reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, XIX y XX). Por otra parte, en esta misma dependencia, el Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional tiene la facultad de administrar y coordinar los asuntos relacionados con la defensa nacional; adiestrar y organizar fuerzas de tierra y aire; asesorar militarmente respecto de la ubicación de instalaciones y vías de

comunicación, por razones de seguridad nacional (reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 8 fracciones II, III y IX). La Secretaría de Marina, por su parte, tiene bajo su cargo ejercer la soberanía en aguas territoriales y 'zona económica' (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 30 fracción IV). También se le faculta para dirigir y delimitar las políticas de defensa y estrategias navales militares en casos de conflictos; se le confiere el alto mando de la Armada; la obligación de garantizar la seguridad interior en sus zonas de responsabilidad; de coordinarse con la Secretaría de la Defensa Nacional para instrumentar planes de integridad nacional y preservación del orden legal y por último, de cooperar con la población civil en casos de desastre (reglamento interno de la Secretaría de Marina, artículo 7 fracciones I, VII, IX, X y XIX). En conjunto las dependencias que conforman el Ejecutivo y Fuerza Aérea, tienen la obligación de: 1) defender la integridad, la interdependencia y la soberanía de la nación, 2) garantizar la seguridad interior, 3) auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, 4) realizar acciones cívicas y obras sociales, 5) prestar auxilio a la población en desastres (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículo 1).

Por su parte, la Armada, tiene la responsabilidad de emplear el poder naval de la federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país; defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer vigilancia en las mismas; cooperar en el mantenimiento del orden constitucional; ejercer jurisdicción militar sobre mares territoriales, zonas marítimas, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataformas continentales (incluyendo espacios aéreos correspondientes), aguas interiores, vías fluviales y lacustres en sus partes navegables; auxiliar a la población civil en casos de desastre, organizar y operar el servicio de policía militar colaborando con autoridades competentes en los servicios de vigilancia de puertos (Ley Orgánica de la Armada, artículos 1 y 2 fracciones I, II, III, VII y IX).

Finalmente, tiene alguna función en la seguridad territorial o del gobierno el poder judicial?. A través del jurado popular, se conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa (se puede entender, como medios de comunicación, en general) contra el orden público, la seguridad exterior y/o interior de la nación (Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 2 fracción I).

Tradicionalmente la noción de seguridad nacional había sido coto de manejo civil {En el capítulo 3o. de este trabajo,} se señalaba que los militares están cada vez más integrados a la toma de decisiones sobre el tema, por lo que es evidente en el orden jurídico mexicano la creciente importancia y el gran espacio concedido al sector militar en la concepción de seguridad nacional, lo cual puede ser peligroso, en el sentido de otorgarle un carácter represivo a la visión de seguridad nacional. Parece apuntar hacia ello el hecho notable, del énfasis otorgado a la seguridad interior, obligación de primer orden, sobre todo en las carteras de responsabilidades de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina.

4.2.3. SEGURIDAD EXTERIOR

En el apartado anterior señalábamos instancias vinculadas a la seguridad exterior; la Armada, el Ejército y Fuerza Aérea; sin embargo, en la concepción política "defensiva" de seguridad nacional mexicana, la Secretaría de Relaciones Exteriores juega un papel muy trascendental en este sentido. Es una concepción de seguridad nacional, que privilegia la negociación sobre los mecanismos de fuerza en su relación en el exterior. Así pues, analicemos el marco jurídico que rodea la política exterior ya que ésta es el medio utilizado para garantizar la seguridad exterior de la nación. (56)

El poder legislativo, por medio de la Cámara de Senadores está facultado para conocer en lo general, todo con referencia a la política exterior. Tiene facultad de supervisión y aprobación de acciones emprendidas en tal campo (artículos 76 constitucional fracción I; 133 y 89 fracción X constitucional). Así mismo, ambas Cámaras: Senadores y Diputados, pueden tratar en sesiones secretas asuntos relacionados con Relaciones Exteriores (Reglamento para

56 Cfr. Al respecto véase el excelente trabajo de JORGE CHASAT MADRID, "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas" en Cuadernos de Política Exterior Mexicana. México, No.2., CIDE., 1986. O. 15-42.

el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33 fracción IV).

Por su parte, el jefe del poder ejecutivo, es quien nombra o remueve al titular de la cartera de relaciones exteriores y de cualquier otra dependencia relacionada con el tema (artículo 89 constitucional).

A nivel constitucional, han sido elevados, los principios tradicionales de la política exterior mexicana: a) autodeterminación de los pueblos, b) no intervención, c) solución pacífica de las controversias, d) prescripción de amenazas o uso de la fuerza en las resoluciones internacionales, e) igualdad jurídica de los Estados, f) cooperación integral para el desarrollo y g) lucha por la paz y la seguridad internacional (artículo 89 constitucional fracción I). Son obligaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puntualizando: dirigir el servicio exterior mexicano; representar en foros, tratados y organismos internacionales la postura del gobierno mexicano (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28 fracciones II y III). Asimismo, está facultado para promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros, organismos y reuniones internacionales; proteger de conformidad con el Derecho Internacional los intereses de México; cuidar el cumplimiento de tratados, convenciones y

obligaciones del país hacia el exterior (Ley Orgánica del Servicio Exterior, artículos 1o., 2o. y 3o.). Finalmente, en temas políticos, la Procuraduría General de la República es una dependencia obligada legalmente a colaborar a través de asesoría jurídica con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la elaboración y cumplimiento de tratados, acuerdos y leyes internacionales (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículos 2 fracción VII y 5 fracción II).

La agenda política de la política exterior mexicana, busca esencialmente, garantizar al menos retóricamente, un entorno internacional adecuado, para hacer viable el proyecto nacional mexicano plasmado en la Constitución Política de 1917. Es decir, garantizar primero, que factores externos no alteren la estabilidad política y social mexicana; segundo, independencia y soberanía política; y tercero, promoción de intereses nacionales en el exterior.

Es la política exterior de México históricamente el ámbito más acabado de un proyecto de seguridad nacional; en éste se ha privilegiado el aspecto jurídico-normativo en la relación con otros Estados, es decir, la negociación diplomática. Con ello se ha creado una estrategia de seguridad nacional "defensiva". México como nación débil ha conjugado pragmáticamente la realidad, la política

internacional y su vecindad con la potencia occidental más poderosa del mundo. Esto no significa, que se ha seguido una ruta lineal en la política exterior mexicana, en realidad de 1920 a 1970, la política exterior por factores internos y externos fue esencialmente "pasiva" y "defensiva". Durante los períodos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, se dió un giro hacia una política exterior "activa" en ciertos momentos "ofensiva". Se propició una racional política en las acciones externas, la diversificación de las relaciones internacionales del país buscando la renegociación de la dependencia del país, apoyados en un contexto externo e interno que lo permitía. Así pues, de 1920 a 1970 la definición de seguridad nacional, para el ámbito externo, fue orientada a conseguir la consolidación de un orden interno, de la estabilidad política y de un desarrollo interno "hacia adentro", de 1970 a 1982, la seguridad nacional se orientó hacia la consecución de mayores márgenes de negociación para el país en sus relaciones con el exterior, con la búsqueda de un reforzamiento de la legitimidad del sistema político mexicano mediante la recuperación del crecimiento económico, y por último, consolidar en lo interno, las alianzas del Estado corporativo mexicano. Con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se vió concebida a la seguridad nacional de un modo diferente, en lo externo y en lo interno, se la ve como el tránsito hacia un nuevo proyecto para la nación: "La integración hacia afuera". Es decir, nueva

inserción de la economía mexicana en el marco de la economía mundial. Así en el ámbito externo de esta concepción de seguridad nacional, se privilegió, una "política de entendimiento" con la primera potencia mundial del mundo occidental en la relación México-Estados Unidos, se consolidó una integración de la economía mexicana hacia la de los norteamericanos, se buscó mantener en buenos términos la relación político-diplomática y recuperar la confianza y credibilidad perdida de la dirigencia mexicana frente a las élites del vecino país. En la relación México-Centroamérica, antes punto de conflicto permanente con los vecinos del norte, se disminuyó el tono de la retórica en los planteamientos de política exterior hacia el área, se privilegió la acción multilateral sobre acciones individuales y se propició, por último, la disminución gradual de la presencia mexicana en el área. En general, en lo externo se favoreció la alianza con capitales. En lo interno por su parte, se consolidó la recomposición de las alianzas del Estado mexicano: se instauró alianza con "sectores punta" de la economía nacional en perjuicio de las viejas alianzas con el movimiento obrero campesino, las clases medias, y los sectores populares, etc. En resumen, el "proyecto nacional" de la administración de Miguel de la Madrid, a pesar de ser retóricamente presentado como la continuidad del constitucional de 1917, es no sólo diferente sino contradictorio.

4.2.4. DEMOCRACIA POLITICA Y SEGURIDAD NACIONAL

En la concepción manejada en este trabajo, existe una profunda conexión entre los principios democráticos y la seguridad de la nación. Consideramos que sin democracia es inoperante cualquier concepción nacional de la seguridad. El equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial es uno de los componentes esenciales de todo sistema democrático. Analizaremos la estructura del orden jurídico mexicano a este respecto, para calibrar el grado de democracia parcial existente en México, con ello, evidenciaremos a su vez, el desarrollo de la seguridad nacional. ¿ Cuáles son las facultades y las obligaciones políticas del poder ejecutivo ?

Es obligación constitucional para el jefe del ejecutivo, comparecer públicamente ante el congreso de la Unión, durante el primer período de sesiones, rindiendo un informe de gobierno (artículo 69 constitucional). También está obligado a consultar al Congreso en casos de viajes o renuncia (artículo 83 constitucional).

Los titulares a cargo de Secretarías de Estado están obligados a presentar informes al Congreso de la Unión sobre el estado de las dependencias a su cargo, así como comparecer, cuando lo requieran cualquiera de las Cámaras Legislativas (artículo 93 constitucional). Son facultades del jefe del ejecutivo: 1) dirigir la política exterior del país, vía el Secretario de Relaciones Exteriores; nombrar y/o renovar libremente al titular de esta cartera y de cualquier dependencia relacionada con el tema (artículo 89 fracción II constitucional, reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículos 1o. y 2o), 2) dirigir asimismo, la política interior y todo lo relativo a la seguridad interior, a través del Secretario de Gobernación (reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 1o), 3) Tiene el mando supremo del ejército y fuerza aérea, ejerciendo por sí o a través del Secretario de la Defensa; está facultado para nombrar o remover, con la aprobación del Congreso o la comisión permanente, mandos superiores del ejército y mandos intermedios del mismo; tiene la facultad de autorizar la creación de nuevos "cuerpos especiales" del ejército y por último, sólo el jefe del ejecutivo puede movilizar las reservas del ejército y fuerza aérea (Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículos 11, 14 fracción IX y 183; artículo 89 constitucional fracciones IV y V, 4). Tiene el mando supremo de la Armada; facultad para nombrar o remover mandos superiores, mandos superior en jefe y alto mando. Este lo ejerce por sí o a través del Secretario

de Marina. En resumen, el jefe del ejecutivo, está facultado para disponer en casos de conflictos de fuerzas armadas y guardia nacional, con el objeto de garantizar la seguridad nacional (Ley Orgánica de la Armada, artículo 11 y 17 fracción II; artículo 89 constitucional, fracciones I, VI y VII). 5) El jefe del ejecutivo tiene facultad también para declarar la guerra, en aprobación del Congreso (artículo 89 constitucional fracción VIII), 6). El jefe del ejecutivo no puede ser consignado por ninguna clase de proceso, salvo en caso de traición a la patria o a la comisión de delitos graves del orden común (artículo 103 constitucional). ¿Cuales son las prerrogativas políticas del poder legislativo?. Son facultades políticas del legislativo, esencialmente las siguientes: 1) el Congreso de la Unión tiene facultades de fijar criterios que determinan los delitos, que puedan ser considerados atentatorios contra la federación (artículo 73 constitucional fracción XXI). 2) está facultado para concretar los términos de elección con carácter de sustituto, provisional o interino a falta de titular del ejecutivo, lo cual se realiza por ambas cámaras en períodos ordinarios o por la Comisión Permanente durante períodos de receso (artículo 79 constitucional fracción VI). 3) es facultad del Congreso conocer todo lo referente a nombramientos de diplomáticos y mandos militares superiores e intermedios, prerrogativa que se extiende a la comisión permanente en períodos de receso

(artículo 79 constitucional fracción VII.) 4) también se le concede al Congreso autorizar, según el caso, la salida de fuerzas armadas al extranjero y/o la admisión temporal o simple paso de elementos militares de otras naciones; además es quien autoriza el manejo de la Guardia Nacional por el jefe del ejecutivo, en períodos de receso, es facultad de la comisión permanente (artículos 79 constitucional fracciones III y IV y 89 fracción I). 5) los proyectos de ley sólo pueden ser presentados por: el jefe del ejecutivo, cámaras de senadores o diputados y los congresos estatales; todas las iniciativas de ley pasan a comisiones (Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 55, 56 y 57). 6) El Congreso de la Unión, en el despacho de los asuntos que le conciernen, está facultado para crear comisiones que versan sobre asuntos de política interna o externa del país, ejemplos: Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Gobernación etc.); también el Congreso está facultado para consultar archivos, oficinas de la nación, exigir información, así como citar a funcionarios públicos o secretarios de Estado a conferenciar en cualquiera de las Cámaras que lo solicite; finalmente, en períodos de receso, las mismas prerrogativas pasan a facultar la comisión permanente (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 65, 66, 89, 90 y 175). (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 54, 86, 89, 101, 102 y 107).

¿ Cuáles son las facultades políticas del poder judicial ?

El poder judicial, el tercer contrapeso, tiene como atribuciones esenciales: 1) La Suprema Corte de Justicia, debe conocer en pleno, de controversias que se suscitaren por leyes o actos de la federación o cuando a juicio del pleno, se consideren trascendentes para los intereses nacionales, oyendo el parecer de la Procuraduría General de la República; también conocerá pleno al recurso de revisión, contra sentencias pronunciadas por jueces de distrito, cuando se impugne una ley emanada del Congreso de la Unión por estimarla inconstitucional; es atribución del jurado popular, conocer los delitos cometidos por medios de comunicación, contra la seguridad exterior o interior de la nación (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 11 fracción IV y IV bis y artículo 62 fracción I). 2) La Suprema Corte de Justicia, debe resolver, casos de conflictos entre la federación y los Estados por leyes o actos de uno o de otro que invadan sus esferas respectivas (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 11 fracción II). 3) determinar la constitucionalidad de ordenamientos jurídicos por parte del ejecutivo, si éstos restringen las garantías individuales, la soberanía interior de los Estados o de éstos últimos con relación a la preservación del pacto federal (artículo 103 constitucional). Como síntesis a este capítulo de la presente política conviene definir su importancia para

la evolución futura de la seguridad nacional:

a) Es un lugar común, la afirmación relativa a que, el sistema político mexicano es presidencialista, en tanto que, el poder ejecutivo está por encima del legislativo y del judicial. Sin embargo, debe matizarse esta afirmación de los últimos tiempos conforme la vida política del país se modernice y complejice, el poder ejecutivo, vía el Presidente de la República, tiende a perder poder, en cierto grado, al delegar responsabilidades en los secretarios de Estado. Pero en sí, tampoco debe soslayarse o ignorar que el orden jurídico mexicano de entrada privilegia al poder ejecutivo, lo que ha sido en esencia antidemocrático. Así pues, la seguridad de la nación requeriría corregir este desequilibrio y matizarlo otorgándole más facultades a los poderes legislativo y judicial.

b) También es común, afirmar que el poder legislativo está subordinado totalmente al ejecutivo. No obstante, también debe ser matizada dicha afirmación. Con la modernización política del Congreso, vía la sana práctica de la oposición y el debate promovido por la propia representación del partido en el poder, en el mismo frente a las diversas posturas políticas (a través de partidos políticos de oposición) el poder legislativo, tiene todo un marco jurídico que debe aprovechar y mejorar, llegado el

caso, para realizar auténticas funciones de contrapeso al poder ejecutivo (un ejemplo concreto, cabe señalar la necesidad de cambiar y/o reformar toda la legislación electoral para garantizar un verdadero sufragio efectivo).

c) Es difícil, en cambio, poder matizar el tercer lugar común que nos dice que el poder judicial está también subordinado al poder ejecutivo. Desde el siglo XIX, en la época de Reforma, no se vuelve a ver un poder judicial verdaderamente independiente como el de los periodos constitucionales de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada.

Todo ello, nos lleva a afirmar que el sistema político mexicano es ciertamente autoritario y antidemocrático. A su vez, eso implica una inseguridad nacional. Sin embargo, en México libramos un intenso debate por la democracia, por lo cual, es factible suponer, que en la medida en que se consignan mayores espacios de participación y representación pluralistas, el proyecto nacional derivado del amplio movimiento de masas que significó la revolución de 1910 - 1920 y que se plasmó en la Constitución de 1917, podrá ser retomado y revalorado sin que por ello, la seguridad se atente en su valor esencial: afirmación de identidad y soberanía económico-política plena para la nación y los ciudadanos y regiones que lo conforman. Ese es el sentido

benéfico de mantener y acrecentar como postulado democrático, la unidad en la diversidad.

CONCLUSIONES

Rescatando algunas líneas del trabajo, queremos dar comienzo a estas conclusiones recordando lo que para nosotros es seguridad nacional: Es la defensa y mantenimiento de la estabilidad política y social; de la soberanía económica, militar, cultural, política e ideológica, de la independencia nacional en las decisiones de política interna y externa; de la integridad territorial y de la viabilidad del proyecto nacional en base a un consenso o legitimidad entre las masas de la nación.

PRIMERA.- La seguridad nacional es un concepto que se deriva de la existencia del Estado y de la soberanía que le es atribuible de acuerdo con la doctrina, en virtud de que la seguridad nacional es el conjunto de medidas preventivas y resolutivas que se emprenden para salvaguardar la integridad de un Estado.

SEGUNDA.- Como todo concepto y como toda doctrina, la seguridad nacional tiene en la práctica diversos enfoques que afectan su aplicación, dichos enfoques son dos fundamentales: El defensivo y el ofensivo.

TERCERA.- La seguridad nacional surge desde el momento en que aparece el Estado-Nación, sin embargo, si nos remontamos a épocas anteriores, veríamos que aún en las primeras comunidades humanas existía el interés de prevenir y contrarrestar agresiones provenientes de otras comunidades. Así la raíz de la actual idea de seguridad nacional se encuentra en aquel interés de auto defensa.

CUARTA.- Desde sus orígenes como Estado independiente, México ha practicado una política de seguridad nacional defensiva, basada en una política exterior pacifista, esto ha hecho que nuestro país sea especialmente vulnerable ante los embates provenientes del exterior.

QUINTA: A lo largo de casi dos siglos de vida independiente, México ha visto cómo las condiciones internacionales evolucionan y cada vez le plantean de manera más evidente las necesidades de reformular su política de seguridad nacional.

SEXTA.- Sugerimos una nueva formulación en la estrategia jurídico-política de la seguridad nacional en la que se tengan en cuenta entre otros, los siguientes factores:

a) La necesidad de proteger la soberanía nacional en lo que se refiere a las amenazas efectivas de que sea objeto, tales como el intervencionismo estadounidense y las

provocaciones militares en la frontera sur, y

b) La convicción de que la seguridad nacional, hoy más que nunca puede verse amenazada por factores internos, en estos tiempos en que se encuentra el país en un reacomodo de grupos y fuerzas y una demanda clara y contundente de democratización, situaciones que algunas personas consideramos como amenazas contra la seguridad nacional.

SEPTIMA.- La idea de transformación cualitativa del papel que debe desempeñar el orden jurídico presenta un nivel de formalización y práctica insuficientes. México es uno de los más firmes promotores respecto a la primacía que debe de jugar el orden jurídico dentro de las relaciones exteriores e internas de poder, su sistematización conceptual no empalma en forma natural y congruente, con los propósitos y acciones que dinamizan a la política de seguridad nacional.

OCTAVA.- El proyecto del Estado mexicano, describe importantes líneas e implementa un espacio más activo y participativo dentro del esquema geopolítico; pero así mismo, define un concepto de seguridad que debe procurar hacer frente como prioridad sustantiva a las dificultades y desequilibrios provocados por la crisis económica interna; así los criterios de adecuación del derecho mexicano en lo que respecta a la seguridad nacional deben adecuarse a la velocidad de cambio

que requiere en estos momentos nuestro país.

NOVENA.- En los años recientes se ha venido estructurando una tendencia hacia la obtención de cambios normativos que, en caso de proseguir su desarrollo, pueden convertirse en la pauta de conductas que consideren a la negociación y acción no exclusivas del Estado que puedan reorientar un diseño de seguridad nacional con características inclusivas, es decir, que motive y no aisle a la población durante los momentos de emergencia o de resoluciones que comprometan el futuro inmediato nacional.

DECIMA.- Un buen sistema de seguridad nacional implicaría entre otras cosas proporcionar la perspectiva de prever que la posibilidad de reformas es aún una opción vigente no solo para conservar la estabilidad, sino que sea precisamente mediante la ampliación de instancias jurídicas y su obvio cumplimiento político, el canal por donde deberán atenuarse los rezagos que contradictoriamente rigen a nuestro sistema que no puede renegar de valores como la democracia, igualdad económica y unidad nacional. De esta forma, el orden jurídico puede convertirse de un obstáculo al cambio social, en el primer instrumento que lo favorezca y defienda.

DECIMO PRIMERA.- La seguridad nacional se ha convertido al paso del tiempo, en la principal variable de atención a la que deben orientarse los cambios económicos y políticos en pos de la democratización y estabilidad del sistema mexicano.

Ningún modelo de rectoría y promoción del desarrollo como el que propugna nuestra Constitución Política puede mantenerse bajo inercias burocráticas y sin una verdadera evaluación de sus objetivos, tal y como subsiste hasta la fecha para el caso mexicano.

DECIMO SEGUNDA.- El sentido de oportunidad y concertación entre los sectores económicos y políticos para superar la crisis, en mucho podría mejorar si el gobierno se diera a la tarea de cumplir más estrictamente con las bases que conforman el sistema nacional de planeación democrática. De otra manera, los rezagos acumulados desde 1976 sólo concentrarán el denominador común de un entorno de inseguridad e ineficiencia que difícilmente podrán ser revertidos por las administraciones en turno.

Para cerrar este trabajo cabe señalar nuestra verdadera convicción por crear un más adecuado sistema de seguridad nacional, ya que entre los factores que pueden contribuir al mejoramiento del diagnóstico sobre los problemas de corto y

largo plazo, la presencia de un sistema de seguridad nacional en mucho puede contribuir para la consecución de tales fines, Sin embargo, esta estructura debe mantener alejado en la formulación de sus contenidos, la presencia de criterios represivos y de neutralización social, objetivos diametralmente opuestos a la aspiración democrática, al orden jurídico y al simple ejercicio defensivo que la soberanía obliga en caso de agresiones abiertas y por la vía de la fuerza en contra de nuestras instituciones políticas y sociales; en tal sentido, la eventual consolidación de este sistema de seguridad nacional deberá darse bajo un debate abierto y amplia inclusión de la sociedad civil.

Reiteramos nuestro deseo de aportar un enfoque distinto en este apasionante tema señalando que como estudiosos del Derecho, sentimos un profundo compromiso con los altos valores de nuestra Patria. Poco podrá decirse y hacerse en el futuro inmediato si no se extienden vocaciones y convicciones firmes para respetar las demandas regionales y nacionales, las características y disponibilidades de la estructura productiva nacional. Sin reformas sustanciales, la legitimidad institucional del sistema político será vulnerada y rebasada si persiste el desempleo, la concentración del ingreso, el despilfarro de recursos naturales y el fraude electoral. La superación del sistema debe reacomodar sus recursos, pero sin desatender los compromisos históricos adquiridos. La democracia y la seguridad son además de un quehacer cotidiano, un ejercicio de historia y razón, que debe integrar voluntades en vez de dividir las.

BIBLIOGRAFIA**I.- LEGISLACIONES:**

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. México, 1980.
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- Plan Global de Desarrollo 1983. México, 1983. SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. México 1982. PODER
EJECUTIVO FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
Diario Oficial 12 de diciembre de 1983. Reformado el 27 de
Diciembre de 1985 y reformado y adicionado el 3 de julio
de 1986.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI).
Reglamento interno. Diario Oficial 20 de agosto de 1985.
Reformado el 12 de febrero de 1986, el 7 de julio de 1986 y
19 de septiembre de 1986.

II.- OBRAS:

- FRANCISCO PORRUA PEREZ: Teoría del Estado. Editorial Porrúa. Décima Edición. México 1977.
- HANS KELSEN: Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Autónoma de México. México 1983.
- HERMAN HELLER: Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, 1942.
- ALAIN ROUQUIE. El Estado militar en América Latina. Siglo XXI. Editores, México 1984.
- OLGA PELLICER DE BRODY: La política del ejecutivo norteamericano hacia el petróleo mexicano, 1976 - 1982. México, versión actualizada de artículo aparecido en Foro Internacional, 1982. Mimeo.
- RICHARD NEHRING R. 2284 CIA. Campos Petroleros Gigantes y Recursos Mundiales de Petróleo, U.S.A. Preparado para la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos. Publicado en junio de 1978 por "Rand Corporation" en California, y en español en 1979 por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. (CONACYT).
- MANUEL BUENDIA: La CIA en México. México, Primera Edición. Editorial Océano. 1984.

- U.S. Geological Survey. Marco Geológico, Potencial Petróleo, Minerales y Geotérmicos, riesgos geológicos y tecnología para perforaciones en aguas profundas de la región marítima fronteriza en el Golfo de México. U.S.A. Departamento del Interior (Open file Report)

- JORGE A. VARGAS. Inmensas riquezas bajo la soberanía mexicana. Un informe confidencial de la U.S. Geological Survey. UNO MAS UNO. febrero de 1982.

- OLGA PELLICER DE BRODY. Urge definir una política exterior en materia de energéticos. México, Mimeo 1979.

- JOHN SAKÉ FERNANDEZ, La independencia estratégica y el petróleo, México, Mimeo 1979.

- OLGA PELLICER DE BRODY, Petróleo y Seguridad Nacional en México, México, Mimeo 1982.

- BERENICE RAMIREZ LÓPEZ, Alcances y límites de la posición de México en Centroamérica. Ponencia para el seminario "The Threat to peace in the Caribbean and C.A. region". Instituto de Investigaciones Económicas. México, UNAM 1985.

- ROBERT MAC NAMARA: The Essence of Security; reflections in office. New York. Evaston and London. Harper Row Publishers. 1957.

- SAMUEL HUNTINGTON: The Soldier and the State. The theory and the Politics of Civil Military relations.
The Belknap Press of Harvard University Press. 1959.
- GUADALUPE GONZALEZ GONZALEZ: La política exterior de México en momentos de crisis: ¿ Cambio de rumbo o repliegue temporal 1983 - 1985? México XXV. Aniversario del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. COLMEX, 1987.
- JORGE CHABAT M. : La toma de decisiones en la política exterior mexicana; perspectivas en la relación con Estados Unidos. México, Mimeo, enero de 1988.
- JORGE CASAR: El proyecto Nacional en Política Económica. México CLEE - Mimeo 1980.
- JORGE CHABAT MADRID, El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas en Cuadernos de Política Exterior Mexicana. México, No. 2, CIDE, 1986.