

RAP

REVISTA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

LOS SERVICIOS DE
INTELIGENCIA EN
EL NUEVO SIGLO

IND

101

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN EL NUEVO SIGLO

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA
EN EL NUEVO SIGLO**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 101

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título 2654

Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de Reserva 649-89

Publicación cuatrimestral

Registro número 1021009

Características 21204 1801

Edición

Comité Editorial

© **Revista de Administración Pública.**

Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa. México, D.F.

Tels. 52 59 33 40 Y 55 70 69 45

Número 101. Agosto de 1999

Impreso y Hecho en México

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

México, 2000

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, **citando la fuente. siempre y cuando no sea con fines de lucro.**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJODIRECTIVO **COORDINACIONES**

Presidente Desarrollo y Formación Permanente
José Natividad González Parás Elena Jeannetti Dávila

Vicepresidentes
Alejandro Carrillo Castro Estados y Municipios
Guillermo Haro Bélchez José de Jesús Arias Rodríguez

Consejeros
Arsenio Farell Cubillas Consultoría y Asistencia Técnica
Sergio García Ramírez Ana Guadalupe Villarreal Chapa
Ornar Guerrero Orozco
Carlos Jarque Uribe
María del Carmen Pardo Investigación y Desarrollo de Sistemas
Fernando Solana Morales Andrés Andrade Berzabá
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Pedro Zorrilla Martínez † Programa de Profesionalización
del Servicio Público

Tesorero Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra
Alejandro Valenzuela del Río

Secretario Ejecutivo Administración y Finanzas
Néstor Fernández Vertti Valentín H. y áñez Campero

Comité Editorial
Andrés Andrade Berzabá
José de Jesús Arias Rodríguez
Yolanda de los Reyes
José Chanes Nieto
Néstor Fernández Vertti
Virgilio Jiménez Duran

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.e.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José AUolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velaseo
Alvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo verduzco

Índice

Presentación	11
¿Fue una Ley de inteligencia para la seguridad nacional? <i>Alejandro Alegre Rabiela</i>	
Perspectiva generativa seguridad pública y seguridad nacional <i>Ward Puffield D. Elcock. Director</i>	
Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst <i>August Hamming</i>	17
El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era <i>Alberto Mendes Cardoso</i>	21
Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo <i>Ignacio Calderón Fernández</i>	
Agenda de inteligencia para el año 2000. inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado <i>Hugo Alfredo Anzorreguy</i>	
La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio <i>Alberto R. Varela</i>	51
Desafíos para la seguridad nacional en un entorno globalizado <i>Rogelio Ramos Martínez</i>	
La seguridad nacional en un mundo globalizante <i>Benjamín Oliva Hernández</i>	77
El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI <i>Costin Georgescu</i>	R'
El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México <i>José Luis Calderón Arozqueta y Enrique Salgado Garza</i>	97

Trucos sucios o cartas de triunfo <i>Roy Godson</i>	107
Poder y seguridad nacional en una época de cambio <i>Armando Martínez Pretelín</i>	
Estado, soberanía y seguridad nacional <i>Leonardo Clivio</i>	143
Estado, seguridad nacional y cooperación internacional <i>Ricardo Marque: Blas</i>	167
El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana <i>Raúl Ramírez Medmna</i>	175
La cartera de la seguridad interna <i>Mario Santos Caamal</i>	200
Resúmenes	209

Presentación

La mundialización de las relaciones humanas en todos sus ámbitos, el desarrollo acelerado de los medios de comunicación. Las nuevas técnicas y el avance científico, el impulso a las instituciones democráticas, la creciente interdependencia de los estados; y la aparición de nuevas manifestaciones de poder económico, muchas veces por medios ilícitos, con consecuencias políticas y sociales, han obligado a una transformación de las instituciones públicas, tanto internas como internacionales. Ambos ámbitos están en permanente evolución y se condicionan recíprocamente. En este contexto los servicios de inteligencia para la seguridad nacional e internacional adquieren nueva dimensión y enfrentan inéditos desafíos.

El número 98 de la RAP, fruto de la colaboración del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), abarcó aspectos generales y básicos sobre seguridad nacional. Con él, como una manifestación del derecho a la información de los habitantes del país, se puso a disposición temas poco difundidos con el propósito de acercarlos a tareas propias de la seguridad nacional en México. Ahora, también con el apoyo del CISEN e INAP, publica el número 101 de la Revista de Administración Pública "*Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo*" que son analizados por su importancia y trascendencia para nuestro país desde una perspectiva comparativa, con el propósito de profundizar en su situación actual y los retos que deben encarar en el futuro.

En más de un sentido este número de la RAP tiene un carácter innovador. En el ámbito nacional no existe registro de un esfuerzo sistemático por parte de institución pública alguna por abrir y someter a consideración de la opinión de los ciudadanos los problemas concernientes a la seguridad nacional. En el plano internacional no

viene a nuestra memoria antecedente de publicación alguna que, como ésta, haya podido contar con la participación de distintos organismos de inteligencia responsables de la seguridad nacional en sus respectivos países. En la era de la globalización -donde los riesgos y amenazas a la seguridad nacional trascienden las fronteras nacionales- pretender circunscribir el análisis a las preocupaciones de un solo país sería, sin duda, como un ejercicio parcial y limitado.

Con la fundada esperanza de que las aportaciones aquí incluidas estimularán la comprensión y la discusión abierta y pública de los temas vinculados con la seguridad nacional y también con la confianza de contribuir a la tan necesaria construcción de una cultura pública de la seguridad nacional, nos es grato poner a disposición de los lectores este número de la RAP.

José Natividad **González** Paras
Presidente del Consejo Directivo

Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional

*Alejandro Alegre Rabiela **

1. Necesidad de ajustar el marco normativo en materia de seguridad nacional e inteligencia

Los grandes procesos de transformación y cambio que en los últimos años recientes ha experimentado nuestro país hacen **imperativa la adecuación del marco normativo que regula algunos de los más importantes campos de acción del Estado. Entre éstos, resulta de particular interés e importancia el ámbito de la seguridad nacional y las actividades de inteligencia que le son propias.**

La intensa dinámica de cambio que en el plano internacional ha sido **propagada** por la globalización y las transformaciones que en el ámbito nacional han acompañado al proceso de transición política, requieren la renovación de **las normas jurídicas en materia de seguridad nacional e inteligencia no sólo para consolidar los avances logrados, sino también para estar en condiciones de enfrentar con éxito los nuevos riesgos, amenazas y vulnerabilidades que inevitablemente acompañan a tales procesos.** En este sentido, ajustar el marco regulativo que les es propio

implica la modernización y el fortalecimiento de tus capacidades institucionales en materia de seguridad nacional e inteligencia.

Una de las principales características de los procesos de transición política y consolidación democrática es el fortalecimiento del Estado de derecho. La profundización de la **democracia** usualmente **va acompañada** por la **búsqueda** de alternativas que hagan posible el perfeccionamiento de normas que contribuyan a **preservar** la convivencia social armoniosa, **afianzar la pluralidad** política y garantizar las libertades ciudadanas.

Particularmente en contextos nacionales con procesos de consolidación democrática, la construcción de **capacidades** institucionales para la gobernabilidad de acuerdo a normas cada vez más claras, transparentes, compartidas y respetadas. En la **medida** en que el Estado de derecho y el orden institu-

* Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), México

cional en que se expresa aparecen como construcciones colectivas perfectibles e inacabadas, con base en las normas éticas y valores políticos de la democracia es posible orientar su continua transformación y modernización de manera tal que respondan a las necesidades, demandas y prioridades señaladas por la sociedad misma.

II. El Plan Nacional de Desarrollo y la seguridad nacional

Entre las líneas y estrategias de acción para garantizar la seguridad nacional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 está la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia. En tal documento, se propone la tipificación y reglamentación de las labores de los organismos responsables de la seguridad nacional con los siguientes fines:

- A) Modernizar y fortalecer las capacidades de inteligencia del Estado para garantizar la seguridad nacional
- B) Asegurar la eficiencia y el apego a la ley de las actividades que en el cumplimiento de sus responsabilidades llevan a cabo las instituciones encargadas de velar por la seguridad del país
- C) Aprovechar la cooperación internacional e intercambio de información en asuntos considerados como amenazas modernas a la seguridad

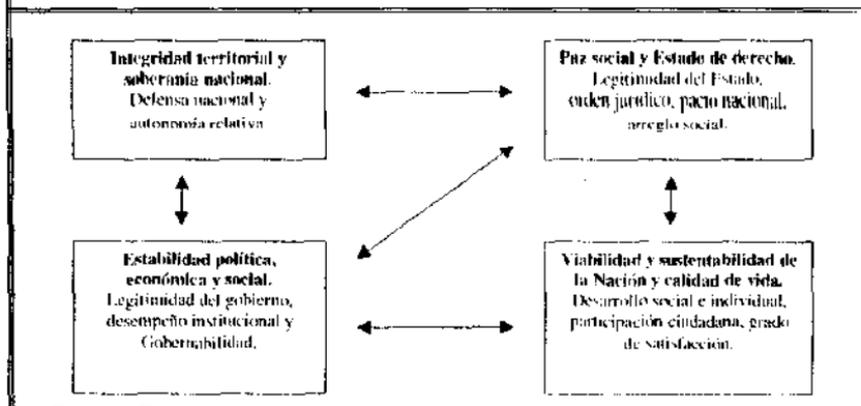
nacional, tales como narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, organizaciones criminales transnacionales y terrorismo

- D) Asegurar el imperio de la ley en todo el territorio (la vigencia del Estado de derecho) y el respeto a los derechos humanos

La seguridad de una nación es, desde luego, un asunto complejo que abarca distintos campos vitales, los cuales representan ámbitos esenciales de preocupación de los organismos responsables de la seguridad del país.

- 1) Garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial (defensa nacional, capacidad de gobierno autónomo en el marco de la interdependencia).
- 2) Preservar la paz social y el Estado de derecho (justicia, eficacia del derecho, seguridad pública).
- 3) Mantener la estabilidad política, económica y social, y asegurar que las transformaciones se den por conducto de las instituciones (gobernabilidad, formas de integración y participación social, políticas públicas, desempeño institucional, uso de recursos).
- 4) Preservar condiciones y capacidades que den viabilidad y sustentabilidad a la nación y permitan la convivencia democrática (democracia, calidad de vida, desarrollo de las personas).

La Seguridad Nacional como Sistema Complejo. Subsistemas y Relaciones entre Campos Vitales



III. Hacia una Ley de Inteligencia para la Seguridad Nacional. Lineamientos generales

En mi opinión, la situación actual por la que atraviesa nuestro país demanda de una ley que ajuste las bases jurídicas, orgánicas y funcionales que enmarcan las estructuras institucionales y los procesos de producción de inteligencia para la seguridad nacional. Sobresalen, en este sentido, los siguientes aspectos:

A) Establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer de la necesaria información que requiere el Estado mexicano en materia de seguridad nacional. Este sistema buscaría integrar la inteligencia que se genera

en organismos de la administración pública federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal. La pieza central del sistema sería un organismo del Poder Ejecutivo federal al cual se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control del mismo.

- B) Para evitar excesos en la dinámica operativa de dicho sistema, con absoluto respeto a facultades y ámbitos de acción, convendría establecer vínculos y acordar mecanismos de colaboración funcional con el Poder Legislativo, en tanto órgano de representación política de la ciudadanía.
- C) Para garantizar los derechos individuales y sociales, también sería conveniente vincular funcio-

nalmente **las** actividades **de** **inteligencia para** la seguridad nacional con el Poder Judicial. En la consecución de información que no pueda **lograrse** por medio de mecanismos y procedimientos de dominio público es importante contar con la autoridad judicial federal.

- D) **Las** relaciones laborales entre el **organismo** responsable de la seguridad nacional y el personal que desempeña labores de inteligencia debieran estar regidas **por** un estatuto de servicio civil de carrera. La conjunción de apego a los principios fundamentales de la doctrina de inteligencia y de **excelencia** en el desempeño profesional, prevalecerí: como criterios fundamentales

de evaluación para la permanencia y ascenso.

Así pues, mientras que la operación del sistema de inteligencia para la seguridad nacional estaría en la esfera **del** Poder Ejecutivo, por un lado, **se** acordarían y **establecerían** vínculos de colaboración funcional con el Poder Legislativo y, **por** otro, el **curso** del Poder Judicial aseguraría el respeto a las **garantías** individuales y **las** sociales. Con ello no sólo se posibilita el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de inteligencia para la seguridad nacional, sino también el diseño de una arquitectura institucional y de organización **a la altura de** las demandas y virtudes de nuestra transición política y consolidación democrática.

Perspectiva general de seguridad pública y seguridad nacional

Ward Pitfield D. Elcock

AMBIENTE GLOBAL DE SEGURIDAD

La década de los noventa

Al inicio de esta década el mundo emergió de cuarenta años de confrontación bipolar y de amenaza de aniquilación nuclear. A diferencia de lo que se esperaba, este bien recibido cambio no trajo consigo un nuevo orden mundial. Generó, en cambio, un ambiente global de seguridad con insuficientes restricciones para el uso de la violencia con fines políticos y un notable incremento en la inestabilidad causada por tal comportamiento. La disciplina impuesta por la peligrosa pero relativamente estable y predecible confrontación bipolar fue reemplazada por una explosión de aspiraciones y resentimientos nacionalistas y religiosos que habían sido reprimidos durante mucho tiempo. Como resultado de esto, 5.5 millones de personas -la mayoría de ellas no combatientes- murieron en 93 conflictos de todo tipo durante los primeros 5 años de esta década, y para 1998 había 199 conflictos violentos sin resolverse por todo el mundo.

La consecuencia directa de esta violencia e inestabilidad es un grupo

poblacional desplazado de sus lugares de origen, muchos de ellos tratando de escapar hacia una vida mejor en algún otro lugar. El número de refugiados registrados es de 13,566,000 y se calcula que hay entre 25 y 30 millones de personas desplazadas dentro de sus propios países. De acuerdo con la Cruz Roja existen además entre 250 y 300 millones de personas que viven en condiciones de "emergencia humanitaria".

Perspectiva para el siglo XXI

Viendo hacia el siglo XXI, no se puede esperar una mejora inmediata en el ambiente global de seguridad en el corto plazo. Resulta significativo que durante la década de los noventa se haya solicitado a las Naciones Unidas que implantara más operaciones para preservar la paz que durante los 40 años de guerra fría. No hay un final a la vista. En la edición del verano de 1999 de la publicación *New Perspectives Quarterly*, el ex Vicepresidente de Inteligencia Nacional de la Agencia Central

* Director del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS)

de Inteligencia (CIA) afirmó: "Es mejor que el mundo se acostumbre a lo que está ocurriendo en Kósovo, pues representa lo que cabe esperar en el futuro. Necesitamos reconsiderar drásticamente las políticas relacionadas con los temas de minorías, fronteras y soberanía nacional". Ante la ausencia de tan drástica reconsideración, cabe esperar mayor inestabilidad y violencia en el corto plazo.

A largo plazo, existen ciertos motivos para el optimismo. El lento pero constante avance de la democracia, la economía de mercado y el Estado de derecho, en un mundo de comunicación instantánea, ofrece la promesa de una mejor vida. Mientras tanto, Canadá debe encarar y funcionar en un ambiente global de seguridad inestable y violento. A medida que prosperan las democracias, buena parte del resto del mundo sufre. Este es el ambiente de donde provienen la mayoría de las amenazas a la seguridad pública de los canadienses y a la seguridad nacional de Canadá.

Dentro del ambiente global de seguridad

Canadá tiene intereses de inteligencia dentro de este ambiente global de seguridad violento e inestable. Como miembro activo de organizaciones tales como las Naciones Unidas, la *Common-*

wealth, la *Francophonie*, Cooperación Económica Asia-Pacífico y la Organización de Estados Americanos, Canadá tiene un interés fundamental en la resolución pacífica de los conflictos. Como país democrático cuya prosperidad depende en gran parte del comercio, está interesado en un mundo estable donde sea posible hacer negocios, en el continuo avance de la democracia y el Estado de derecho. Como uno de los pocos países que aún están dispuestos a recibir grandes cantidades de refugiados e inmigrantes, Canadá se interesa por estos conflictos antes de que se conviertan en problemas canadienses de seguridad doméstica. La mayoría de los inmigrantes y refugiados están contentos de dejar atrás los conflictos de sus países, desafortunadamente hay algunos otros que traen sus conflictos consigo.

Intereses de Inteligencia de seguridad del CSIS

En cooperación con otros departamentos y agencias gubernamentales relevantes, autoridades de impartición de justicia y servicios de inteligencia de gobiernos aliados, el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (*Canadian Security Intelligence Service — CSIS*) juega un papel de seguridad pública y nacional en los siguientes aspectos:

- Mantener al público a salvo de los efectos dañinos del terrorismo internacional y doméstico;

- Combatir las actividades de inteligencia de servicios extranjeros que atenten contra la seguridad nacional;
- Proveer al gobierno de asesoría y asistencia de acuerdo con las normas del CSIS;
- Proteger la seguridad de información gubernamental clasificada y de información económica de negocios;
- Proteger sistemas vitales de información contra ataques hechos por organizaciones o individuos no amistosos;
- Apoyar los controles internacionales contra la proliferación de armas de destrucción masiva;
- Reducir la diseminación de armas convencionales hacia conflictos internacionales desestabilizadores;
- Reducir actividades criminales transnacionales y su efecto dañino en la sociedad;
- Mantener eficaces programas de seguridad en la selección de personal gubernamental e inmigrantes;
- Ir a la par de los avances tecnológicos disponibles para quienes tienen intenciones hostiles;
- Asegurar que el programa de refugiados no admita a quienes sean una amenaza a la seguridad nacional;
- Proteger a inmigrantes de coerción o acoso de influencias externas, y

Aumentar y mejorar la cooperación con servicios de inteligencia de otros países.

Seguridad Pública

por
La amenaza a la seguridad pública por el terrorismo internacional importado es Canadá es una de las principales preocupaciones para el Servicio. La mayoría de los grupos terroristas del mundo se han establecido en Canadá en búsqueda de un refugio seguro estableciendo bases operativas e intentando infiltrarse en los Estados Unidos. Muchas de estas organizaciones cuentan con la infraestructura necesaria para cometer ataques en Canadá.

Una vez que se establecen en Canadá los grupos terroristas tienden a seguir el patrón familiar de comportamiento, el cual puede incluir todas o algunas de las siguientes actividades:

- Proporcionar apoyo logístico para operaciones terroristas;
- Conseguir armas y material;
- Recaudar dinero en forma abierta o encubierta para apoyar actividades terroristas;
- Involucrarse en actividades ilegales para reunir dinero;
- Intentar influenciar la opinión pública o política en Canadá;
- Reclutar nuevos miembros y partidarios;
- Llevar a cabo vigilancia de inteligencia ofensiva y defensiva;

Dar refugio en Canadá a terroristas **conocidos** o **sospechosos**;

Ayudar en la **entrada** de **grupos** terroristas a Canadá. **ya** sea por medio de **legales** o ilegales;

Usar en forma fraudulenta **documentos** para viajar falsos o **válidos**;

Arreglar el tránsito ilegal de miembros a los Estados Unidos **y** a otros **países**;

Cooperar con otros grupos terroristas;

Luchar contra organizaciones rivales en Canadá,

Influenciar o intimidar a **miembros** de su propia **comunidad** de **expatriados**, y

Planear y participar en operaciones terroristas nacionales o en el extranjero.

Mientras que la mayoría de las organizaciones **externas** tratan de no **poner** en peligro su refugio seguro en Canadá. la amenaza potencial puede cambiar sin advertencia. Dentro de la serie de inesperados incidentes terroristas. tanto dentro **como** fuera del **país**, que han involucrado a Canadá, se incluyen los siguientes:

El desastre de la línea aérea *Air India* que costó 329 vidas:

El atentado contra la vida de **la agregado** comercial turco **en** Ouawa:

La explosión en la **planta** de Litton en Toronto en la que resultaron heridas 10 personas;

El asesinato en Ottawa **del** agregado militar turco;

Un ataque en la **embajada** de Turquía **en** el que murió un guardia de seguridad:

Una **bomba** de origen canadiense **que** mató a **dos personas** en el aeropuerto Narita de Japón:

El agravio en British **Columbia** a un miembro del gabinete del Punjab en visita:

Una conspiración para atacar instalaciones indias en Torono que fue detenida:

El **disparo** al editor de un periódico del Punjab **en Vancouver**:

La ocupación de la embajada iraní en Ottawa, en la que no hubo **muerdos**;

Cartas bomba al Instituto Mackenzie en Toronto y al laboratorio de Genética de Alberta:

El ataque a un **político sudanés** en el aeropuerto de Ouawa. y

Las violentas de mostraciones **después** del arresto del líder del PKK Ahdullah Ocalan en febrero de 1999.

Una sola acción hecha por Canadá o por un canadiense podría hacer que se desaten **inesperados actos** en **represalia** contra este país o contra intereses canadienses, dentro o fuera de su territorio. como los que han **ocurrido** contra los **Estados Unidos**: **desde** el atentado contra el *World Trade Center* en Nueva York hasta **los** ataques a instalaciones estadounidenses en Rlyndh y Dhahran. en Arabia Saudita. y en **sus embajadas** en Kenia y Tanzania,

Repentinos ataques indiscriminados como los realizados contra pasajeros del metro en Tokio y París y contra turistas en Lúxor, Egipto, pueden afectar a confiadas víctimas de cualquier país, incluido Canadá.

A pesar de que la mayoría de las actividades terroristas se originan en el exterior, existe la posibilidad de que haya violencia doméstica originada por extremistas indígenas, supremacistas blancos, intolerantes de derecha, extremistas violentos en ambos lados del debate sobre soberanía o de extremistas de tema único como los de derechos animales.

Para contrarrestar actividades terroristas en Canadá, el Servicio usa una variedad de fuentes y métodos. Entrevistas cara a cara con ciudadanos canadienses mantienen bien informado al Servicio y ayudan a aumentar la confianza pública en el mismo. La cooperación interagencia con servicios de inteligencia aliados frecuentemente le proporciona al Servicio útil información sobre individuos y organizaciones. Cercana colaboración con otros departamentos gubernamentales ayuda a prevenir la admisión de terroristas conocidos que tratan de entrar a Canadá o ayuda a su deportación cuando éstos han entrado. La provisión de información y análisis para las autoridades a cargo de la ejecución de la ley ayuda al arresto

de terroristas que han sido acusados de llevar a cabo actividades criminales. A la fecha, Canadá ha sufrido menos ataques terroristas internacionales que algunas otras democracias industrializadas, en parte porque alertar con anticipación ayuda a resguardar la seguridad pública de los canadienses.

Seguridad Nacional

Al principio de la década se esperaba que el fin de la guerra fría llevaría a la reducción de actividades de inteligencia contra las democracias occidentales. En cambio, lo que ha ocurrido es una mutación de la segunda profesión más antigua del mundo a una combinación de actividades de inteligencia tradicionales, espionaje económico, guerra informática, proliferación y crimen transnacional.

La evaluación que hace quien fuera el principal adversario de inteligencia para Canadá parece llegar a una conclusión similar. En diciembre de 1996 el Director del Servicio de Inteligencia Extranjera de Rusia, Vyacheslav Trubnikov, dijo que "La confrontación entre los servicios de inteligencia nunca ha terminado y, contrario a lo esperado, de hecho se ha intensificado después de la guerra fría." Al mismo tiempo reconoció la ambivalencia de las nuevas relaciones al reconocer que "servicios especiales están buscando nuevas formas de lidiar

en forma conjunta con amenazas transnacionales... estos contactos parecían imposibles hace algunos cuantos años, pero en la actualidad son mutuamente ventajosos". En otras palabras, habrá cooperación entre los servicios de inteligencia donde coincidan los intereses de seguridad; donde haya conflicto de intereses las actividades tradicionales de inteligencia continuarán siendo como antes.

Actividades tradicionales de **inteligencia**

A diferencia de los terroristas, quienes frecuentemente buscan publicidad y rápidamente se responsabilizan por sus acciones, quienes están involucrados en actividades de inteligencia hacen un gran esfuerzo por permanecer en el anonimato, esconder sus actividades y por no revelar sus fuentes y métodos. Esta diferencia tiene dos notables efectos: el primero, los practicantes del espionaje son mucho más difíciles de atrapar y, el segundo, el público oye poco sobre sus actividades en los noticieros.

Ocasionalmente la prensa le recuerda al público que las actividades tradicionales de inteligencia continúan como antes. Por ejemplo el caso de Dmitriy Olshevsky y Yelena Olshevskaya, rusos ilegales viviendo en Taranta bajo los nombres encubiertos de Ian y Laurie Lambert, encabezó los periódicos du-

rante varios días. Otra caso, el uso ilícito de pasaportes canadienses por parte de agentes israelíes en un fracasado intento de asesinato, le recordó de nuevo a los canadienses que las actividades tradicionales de inteligencia no han terminado.

La persistencia de actividades tradicionales de inteligencia en el ambiente de postguerra fría no debería sorprender a los canadienses. Varios países han instaurado leyes para ajustarse al nuevo ambiente de seguridad y han asignado nuevas tareas a sus servicios de inteligencia. Los canadienses pueden esperar que países que cuentan con deficiencias percibidas de seguridad, reducidas o limitadas capacidades de investigación y desarrollo, o con ambiciones hegemónicas en su propia región, continuarán buscando inteligencia política, militar, científica y técnica.

Espionaje económico

Algunos países desarrollados ansiosos por mantener sus estándares de vida y algunos en vías de desarrollo que están decididos a mejorar sus estándares, usarán cualquier medio que tengan para aumentar su productividad y su seguridad económica. Uno de estos medios es el espionaje económico, que puede describirse como aquella actividad clandestina, engañosa, coercitiva o ilegal realizada o fomentada por un

gobierno extranjero con la intención de acceder a información o a tecnología canadiense con el fin de obtener una ventaja económica.

Canadá tiene habilidades de clase mundial en muchas áreas de alta tecnología. Algunos de los sectores clave para la economía de Canadá son el aéreo espacial, biotecnología, química, comunicaciones, tecnología de información, minas y metalurgia, energía nuclear, petróleo y gas y tecnología ambiental. Empresas canadienses tienen y desarrollan información y tecnología de importancia económica. La protección de esta tecnología es crucial para la viabilidad de estos sectores y para el bienestar económico de Canadá. Uno de los mandatos del CSIS es contrarrestar el espionaje económico como una amenaza a la seguridad nacional. El Servicio no investiga espionaje industrial o comercial o si una compañía del sector privado espía a otra, pero si estas actividades son de naturaleza criminal entonces podrán ser investigadas por las agencias que están a cargo de la aplicación de la ley.

Guerra informática

El uso de sistemas de cómputo y su conexión con redes mundiales son necesarios para que el gobierno y el sector privado operen en forma efectiva. Sin embargo, tales conexiones y la

dependencia resultante genera vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas si los sistemas y la información no son protegidos adecuadamente. Pruebas de penetración realizadas en Estados Unidos revelan que el 65% de los ataques fueron exitosos y la mayoría de éstos no se detectaron.

Servicios de inteligencia extranjera, algunas organizaciones criminales, grupos terroristas e incluso *hackers* particulares tienen la capacidad para ejecutar penetraciones similares, y por lo tanto de ser una amenaza para la seguridad de Canadá. El CSIS colabora con varias agencias gubernamentales para contrarrestar la amenaza que estas operaciones informáticas representan y les proporciona evaluaciones sobre las vulnerabilidades canadienses y las capacidades de aquéllos que pudieran sacar provecho de éstas.

Proliferación

El gobierno canadiense está comprometido a cooperar con otros países para ayudarles a disfrutar de los beneficios del uso pacífico de energía nuclear. Canadá participa virtualmente en todas las medidas globales y regionales pertinentes para restringir la proliferación convencional. Estas incluyen el Régimen para el Control de Tecnología de Misiles, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, los

Principios Reguladores de Transferencia de Armas Convencionales, el 0-7. la Organización de Estados Americanos, el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, embargos y diversos foros de desarme de las Naciones Unidas, las pláticas de no proliferación del foro regional ASEAN y el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa. Canadá también comunica cada año a las Naciones Unidas sobre sus exportaciones de bienes militares y les proporciona información sobre las propiedades y bienes militares adquiridos. esto bajo la creencia de que la mayor transparencia y el compartir información son elementos cruciales para apoyar los esfuerzos de no proliferación.

El CSIS continúa contribuyendo con iniciativas gubernamentales en el área de contraproliferación. Por medio de investigaciones encomendadas en Canadá y a su red de enlaces internacionales, el Servicio busca identificar intentos de adquisición de tecnología y experiencia de Canadá por parte de países preocupados por la proliferación. El análisis que surge de información clasificada y abierta se comparte con otros departamentos y agencias gubernamentales.

Actividad criminal transnacional

Las actividades criminales transnacionales involucran, entre otras cosas, el tráfico ilegal de drogas, personas y

dinero a través de fronteras internacionales. El crimen transnacional y las actividades relacionadas con éste son consideradas como una amenaza a sistemas políticos, económicos, ambientales y sociales debido a que:

- Socavan la sociedad al hacer de la violencia algo normal y al corromper las estructuras políticas;
- Distorsionan mecanismos del mercado en detrimento de sistemas económicos y comerciales;
- Fomentan a individuos a operar fuera de la economía legal y a evadir impuestos;
- Degradan los sistemas ambientales mediante la evasión de dispositivos de seguridad y reglamentaciones;
- Desestabilizan el progreso de economías en transición y en desarrollo;
- Interfieren con objetivos de política exterior y con el sistema internacional, y
- Cargan a las sociedades con los enormes costos sociales y económicos de las drogas ilegales.

La Real Policía Montada Canadiense (*Royal Canadian Mounted Police-RCMP*), tiene el papel principal en el combate del crimen. pero la globalización de éste requiere que los gobiernos usen todos sus recursos, incluyendo sus servicios de inteligencia, en la lucha conjunta contra el mismo. En otras partes, el creciente alcance y poder de grupos involucrados en el crimen trans-

nacional ha desestabilizado a gobiernos alrededor del mundo. Hay un acuerdo general, dentro del G-7 y otras agrupaciones, que conciben este fenómeno como una amenaza. Canadá, con su sociedad abierta y frontera contigua con los Estados Unidos, tiene razones especiales para preocuparse y ocuparse.

A pesar que la actividad criminal transnacional es ya una preocupación para las economías occidentales, hay una amenaza mayor en que sus actividades básicas de corrupción, extorsión, fraude, lavado de dinero, evasión de impuestos, fijación de precios, abuso de normas migratorias y otras actividades criminales puedan socavar el funcionamiento de la economía de libre mercado. El CSIS intercambia información con otros países y proporciona análisis a agencias canadienses a cargo de la ejecución de la ley para contrarrestar esta amenaza.

OTROS PROGRAMAS DE SEGURIDAD NACIONAL

El Programa de Selección de Seguridad

El Programa de Selección de Seguridad protege contra el uso no autorizado de información y de activos vitales para la seguridad de Canadá, o la admisión de individuos que representen una amenaza para la seguridad nacional o pública. Esto involucra miles de evaluaciones de

seguridad por año en tres categorías: Selección Gubernamental, Selección Extranjera y Selección para Ciudadanía e Inmigración.

La Selección Gubernamental se lleva a cabo cuando servidores públicos o empleados contratados necesitan aprobación de seguridad para tener acceso a información clasificada en el ejercicio de sus deberes. El Servicio responde a solicitudes de departamentos clientes con una evaluación de la fealdad y confiabilidad del individuo. La decisión de otorgar una autorización de acceso es responsabilidad del jefe de departamento.

La Selección Extranjera se realiza cuando el Servicio tiene acuerdos de selección recíprocos con gobiernos y agencias extranjeras, los cuales son aprobados por el Procurador General después de haber consultado con el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional. Todas las personas que son afectadas por este procedimiento proporcionan su autorización por adelantado,

La Selección para Ciudadanía e Inmigración reconoce el gran número de conflictos domésticos que hay en el mundo e intenta prevenir la importación de estos conflictos a comunidades de Canadá. El Servicio proporciona su consejo al Ministro de Ciudadanía e

Inmigración sobre posibles inmigrantes, y el Ministro toma la decisión final sobre su admisión.

Contarrestar actividades influenciadas por el extranjero

Entre las amenazas a la seguridad de Canadá identificadas en la *Ley del ES/S* están aquellas "actividades influenciadas por el extranjero dentro de o relacionadas con Canadá que son perjudiciales para sus intereses y que son clandestinas o engañosas o involucran una amenaza para cualquier persona". Tales actividades ocurren cuando representantes de gobiernos extranjeros intentan influenciar, persuadir, coaccionar o amenazar a sus antiguos ciudadanos ahora residentes en Canadá, y empeoran cuando dos o más países están compitiendo por la lealtad de una misma comunidad étnica en Canadá. Las actividades influenciadas por el extranjero son una violación a la soberanía de Canadá y una amenaza a sus ciudadanos, y el Servicio, por conducto de las Cortes, trabaja para proteger a los canadienses de este tipo de actividades.

Enlaces de inteligencia

Además de las relaciones de enlace que el Servicio mantiene desde hace tiempo con sus principales aliados de inteligencia, el CSIS continúa expandiendo sus acuerdos de enlace de inteligencia

con otros países. La intención es convencer incluso a antiguos adversarios de que tienen más que ganar al cooperar con el Servicio que de espionar a Canadá o a sus ciudadanos. Este programa ha dado resultados positivos en algunas áreas y será continuado.

Monitoreo ambiental

A partir de la experiencia que ha tenido el Servicio del inestable y violento ambiente de seguridad de la década de los noventa, resulta evidente que hay muchas actividades, aparte de las actividades tradicionales de amenaza, que producen o tienen el potencial de causar amenazas a la seguridad pública de los canadienses y la seguridad nacional de Canadá. Muchas de estas actividades se originan en el extranjero. El Servicio realiza monitoreos ambientales para identificar temas de amenaza, y ha desarrollado una agenda de investigación para llevar a cabo estudios sobre varios temas que tienen el potencial de amenazar a la seguridad pública o a la nacional.

CONCLUSIÓN

A principios de la década, el Servicio examinó los cambios en el ambiente de seguridad que estaban ocurriendo como consecuencia de la caída de la Unión Soviética y de la disolución del Pacto de Varsovia. En retrospectiva, nuestro

examen ha pasado la prueba **del tiempo** durante **la mayor** parte de la **décad.** de **los noventa**. Lo que **surgió no** fue el nuevo orden **mundial, que tantos países** democráticos **querían, sino algo** más parecido a la "nueva barbarie" descrita **por** el Director de Operaciones **del** Comité Internacional **de** la Cruz Roja.

El efecto **de tal cambio en** la **seguridad** pública fue quitar muchas **de las** disciplinas y restricciones que funcionaban durante la guerra fría y **desatar** una explosión de aspiraciones nacionales **y contenidas, así como de** resentimientos históricos. Como resultado **de esto** enfrentamos más diversos **retos a** la seguridad pública **que** antes. La globalización en **viajes y comunicaciones** **facilita** el terrorismo internacional **atacar** rápida e inesperadamente en **casi** cualquier parte del mundo. Esta **es** una preocupación **para** Canadá debido a su frontera compartida con los **Estados Unidos, a** su sociedad relativamente libre y abierta y a sus programas de **refugiados** humanitarios y de **inmigración**.

El efecto que **se** tuvo en la seguridad nacional también fue de **diversificación**.

Compartimos **expectativas optimistas** que se tenían **al principio, las actividades** tradicionales de inteligencia **no se** han ido, **sino** que continúan en formas más diversas. El espionaje **económico y** la guerra informática **son** nuevas prioridades, y el Servicio está también **involucrado en** contrarrestar la proliferación y el crimen transnacional debido a las consecuencias **desastrosas** que puede ocasionar la complacencia en estos temas. Los programas de selección de seguridad siguen siendo instrumentos **esenciales** para contrarrestar amenazas a la **seguridad** pública y a la nacional, y la cooperación con otras agencias, **gubernamentales y** con servicios de inteligencia aliados es más importante **que** nunca.

A pesar del recorte, el Servicio ha hecho ajustes pragmáticos para cambiar en esta década. No existen panaceas ni soluciones sencillas para los retos que enfrentamos, **y** no esperamos que la próxima década sea más estable ni **predecible**. El Servicio continuará ejerciendo **vigilancia**.

Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst (BND)

August Hanning'

Los servicios de inteligencia enfrentan grandes desafíos. En primer lugar, deben cumplir su cometido de reunir información en medio de un entorno político y de seguridad internacional cada vez más complejo. Con el fin de la Guerra Fría, Alemania tiene la suerte de estar actualmente rodeada de amigos y socios. No obstante, es necesario ver más adelante.

Todos tenemos presente una globalización económica y técnica cada vez mayor, cuyas consecuencias todavía resultan inapreciables en todas sus dimensiones. Además, podemos observar que las crisis se internacionalizan de manera creciente. Es en este sentido que frecuentemente se habla de "amenazas transnacionales", borrándose más y más las fronteras entre amenazas de índole civil y las de índole militar. Hay que destacar en especial:

. *Las Amenazas Relacionadas con la Proliferación de Armas*

Luego de ocurrido el caso de Rabia, Libia, y ante los sucesos actuales en Iraq,

los medios de comunicación se han dado cuenta de los peligros que representa la proliferación de armas de destrucción masiva. Desde hace algún tiempo, el BND ha observado con gran inquietud la evolución de la situación en Bagdad. Hoy como antes, Sadam Hussein no tiene intención de cumplir con sus compromisos. Procede con una estrategia que intenta mantener abierto el camino para la construcción de armas de destrucción masiva y sistemas de misiles. No sorprende, por ello, su posición y comportamiento actuales.

Hay que destacar, en este sentido, que los riesgos relacionados con la proliferación de armas no sólo amenazan a los países limítrofes de un país determinado. La República Federal de Alemania también resulta afectada de manera directa por la amenazadora construcción de una tecnología de misiles de largo alcance. Existe, además, el peligro real de que varios países tenderán a su alcance la tecnología requerida para tal tipo de armas. Ante

* Director del Servicio Federal de Inteligencia de Alemania (Bundesnachrichtendienst)

una evolución de esta naturaleza, un gobierno puede hacerle frente sólo conociendo los canales de adquisición por medio de una estrecha cooperación internacional. Suministrar información confiable al respecto es función de los servicios de inteligencia.

. Conflictos Regionales

Este tipo de conflictos también son considerados como amenazas a nuestro país. Para el BND esto es evidente en el caso de la República Federal de Yugoslavia, donde permanentemente se hacen esfuerzos por evitar conflictos violentos. También en otras regiones se observan indicios de condiciones semejantes. Varios estados están amenazados por la posible derrota del orden público y la gobernabilidad.

En tales casos, Alemania no puede rehuir su responsabilidad internacional. El BND habrá de contribuir a la seguridad de los soldados alemanes empicados en acciones humanitarias y de paz.

'Delincuencia Organizada

En este sector, el BND no se dedica a la investigación de delitos comunes ni tampoco a la detención de delincuentes. Esto corresponde a entidades de persecución penal y a la policía. Más bien, el BND es responsable de indagar las consecuencias derivadas de la delincuencia organizada. Cabe señalar que en varios países la delincuencia

organizada se sirve de sus enormes recursos financieros para corromper, extorsionar, penetrar y dominar estructuras estatales y sociales.

. Terrorismo

Hoy como antes, la indagación de aspectos relacionados con el terrorismo internacional es de suma importancia para el BND

• Seguridad Informática

La advertencia de la industria informática sobre la llamada "falla del milenio" -el doble cero del año 2000- hizo evidente la importante dependencia que tienen nuestras sociedades de la tecnología informática y el nivel en que las fallas en este tipo de recursos tecnológicos pueden poner en riesgo la seguridad de nuestras sociedades. En el ámbito informático, además de la amenaza que representa la actividad de los llamados "piratas electrónicos", están los riesgos de la denominada "guerra electrónica" que potencialmente pueden ejercer gobiernos adversos.

Desde luego, la anterior lista de posibles amenazas en forma alguna puede considerarse como exhaustiva. Muestra, en cambio, que los peligros que acechan a nuestros estados y sociedades ni han disminuido ni son menos complejos. Para el BND tales factores de riesgo son desafíos adicionales que demandan ser enfrentados y que por supuesto se enfrentarán.

Los servicios de inteligencia tienen que responder a tales desafíos de manera tal que el gobierno esté en condiciones de actuar, especialmente en las etapas de identificación inicial de cualquier crisis, en la fase de prevención y, ante todo, en la correspondiente a la supresión de una crisis.

Es tarea de los servicios de inteligencia suministrar información que no está disponible para cualquiera, sino únicamente para aquellos con acceso a estos servicios. Sólo bajo estas condiciones los dirigentes políticos pueden disponer de un panorama informativo completo y sólo así la adquisición de información por parte de los servicios de inteligencia puede perdurar frente a la obtención de información por conducto de los medios de comunicación social y frente a la difusión de información vía diplomática

En este sentido, es importante atender más las necesidades de información de los gobiernos.

Además, es necesario que la información esté a disposición de las autoridades políticas lo más rápido posible. El que con frecuencia los responsables políticos se vean obligados a tomar decisiones - muchas veces de gran alcance - apremiados por el tiempo, demanda que los servicios de inteligencia reaccionen de manera aún más perentoria.

Ante esta situación, los servicios de inteligencia deberán enfrentar los desafíos futuros con flexibilidad creciente, adaptación rápida a problemas emergentes y mayor movilidad.

Desde luego, en el desarrollo de sus actividades el BND observa también las disposiciones de la ley, pues sus funciones y desempeño están sujetas a un estricto control administrativo y parlamentario. El BND acepta este control. Nada ha ocultado a las instancias parlamentarias de control en el pasado y nada ocultará en el futuro.

El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era

*Alberto Mendes Cardoso**

I. Introducción

El mundo ha sufrido cambios importantes en los últimos años. La revolución en las telecomunicaciones posibilita el libre flujo de datos en tiempo real. Está surgiendo un nuevo paradigma en la producción de informaciones estratégicas que condena a la extinción el exceso de sigilo. Estructuras demasiado centralizadas y jerárquicamente organizadas ceden el espacio al "empoderamiento", a la gestión por células, a los grupos de trabajo. Ideas y capitales se mueven con soltura sin respetar fronteras nacionales. Nunca antes en la historia tantas naciones adoptaron la democracia como forma de gobierno. La sociedad civil se agrupa en organizaciones no gubernamentales (ONG) y empieza a desempeñar un importante papel de apoyo en la ejecución de las políticas públicas. Se alteran el ambiente interno y la conjunción de variables determinantes en el escenario internacional.

Siguiendo esta evolución, las transformaciones por las cuales pasa la actividad de inteligencia exigen una evaluación de su papel en el proceso de decisión en la "era de la información". Los medios se vuelven cada vez más un aliado importante, una vez que muchos de los esfuerzos antes orientados por la inteligencia para la generación de determinados datos pueden ser ahora reorientados hacia cuestiones de mayor complejidad, teniendo en cuenta la disponibilidad y la calidad de numerosos análisis en los medios de comunicación de masas sobre temas de interés relacionados con el proceso de toma de decisiones a nivel nacional.

En contrapartida, el desarrollo tecnológico exige la renovación de los medios y los métodos para la recolección de datos, así como de técnicas para la operación de equipos. Las cuestiones de seguridad nacional se multiplican y, en

* General de División del Ejército Brasileño y Ministro de Estado, Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, Brasil

ocasiones, escapan al objetivo de la acción autónoma y unilateral de los estados soberanos. La acción adversa en el área económico-científica sustituye frecuentemente la estrictamente político-militar.

A su vez, el respecto a la individualidad y a la libre expresión, conquista de la democracia y de la aplicación de los preceptos de los derechos humanos, propicia el fortalecimiento y la organización de las minorías, incluyendo movimientos nacionalistas y grupos contrarios al orden constitucional. Así paralelamente al fortalecimiento de la ciudadanía y de la opinión pública, son estimuladas distorsiones con el riesgo de impacto sobre la seguridad del Estado.

Se despliega un escenario en el cual crecen el terror y la violencia, financiados, en parte, por organizaciones criminales ligadas al narcotráfico; los crímenes financieros se vuelven rutinarios y amenazan el control sobre la economía: las drogas promueven la degradación de la persona; el recurso del terrorismo permanece como instrumento en la búsqueda de objetivos políticos y como amenaza a la vida de los ciudadanos; y las armas de destrucción en masa (ADM) generan pánico en las poblaciones y desafíos a los estados democráticos, llevándolos a combatir la utilización o la proliferación de aquéllas, bajo cualquier pretexto y por cualquier actor internacional.

Frente a esos desafíos, corresponde a las instituciones responsables por la eficiencia de la actividad de Inteligencia, que busca la defensa del Estado, repensar su actuación, definir una agenda para la prospección de oportunidades y el resguardo de los intereses de la seguridad nacional en el inicio de una nueva era.

11. Facilidades y retos contemporáneos

Los cambios vividos en este momento son consecuencias, en gran medida, del desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones que contribuyen a la reducción de costos y, consecuentemente, amplían el acceso a las tecnologías correspondientes. La interconexión de esas tecnologías es lo que ha permitido anular el efecto de la distancia en las relaciones humanas y en la obtención de datos en cualquier parte del mundo. La información gana también en calidad, posibilitando la difusión en tiempo real y la integración de voz e imagen al contenido escrito. La Internet es la resultante más palpable de esa evolución, estimándose que en el año 2005 el número de usuarios alcance mil millones y que en el 2010 la mitad de la población mundial esté conectada a la red.

El perfeccionamiento de las herramientas de búsqueda ha contribuido a la tarea

de investigación y facilitado la ubicación precisa de datos. Con el desarrollo y la introducción de nuevos sistemas, el acceso a datos abiertos se vuelve potencialmente ilimitado. Por otro lado, ese desarrollo ha suscitado riesgos relacionados con la seguridad de las transacciones comerciales, con la protección del conocimiento sensible y la promoción de actividades ilícitas. La creciente dependencia de los procesos productivos y de los sistemas de control de la tecnología de computadoras y de telecomunicación despierta, en última instancia, recelos con relación a la seguridad del Estado debido a su eventual vulnerabilidad a los ataques electrónicos.

En ese marco, se debilita el control del Estado sobre el flujo de informaciones, lo que reduce su capacidad de utilizarlo en la defensa de sus objetivos políticos. Sin embargo, las instituciones políticas encargadas de promover el proceso de decisión pasan, contando con el apoyo directo de los medios, a la difusión abierta de las informaciones actualizadas. Además de eso, otras agencias especializadas en la implantación y coordinación de las políticas públicas, con acceso directo a las informaciones, pueden producir sus propias evaluaciones, disponiendo, en muchos casos, de mejores condiciones de análisis y respondiendo con mayor propiedad a los requisitos de los usuarios potenciales.

Sin embargo, como los medios tienden a ser determinados por las demandas del mercado, los gobiernos se ven obligados a evaluar con mayor profundidad el contenido cotidiano expresado en los medios de comunicación. Cabe al Estado y, de forma directa, a la inteligencia, analizar de forma más elaborada y no sólo retransmitir noticias o describir sucesos sujetos a seguimiento por los medios. Además, incumbe a los órganos de inteligencia proveer la seguridad a los sistemas de conocimientos sensibles del país, resguardando el patrimonio de la nación de ataques de los llamados criminales cibernéticos, que actúan por medio de las redes electrónicas y de computación.

Otro aspecto de la globalización es la reducción de la capacidad de intervención del Estado en la economía nacional. Diariamente, las negociaciones que envuelven grandes sumas son realizadas en los mercados financieros, con poca o ninguna posibilidad de control por parte de las instituciones gubernamentales.

Con la ampliación del acceso a las mercancías y a las ideas, las corporaciones transnacionales efectúan su planificación estratégica a nivel global y la operan según especificidades de los mercados regionales, aprovechando el libre flujo de bienes y servicios, la inexistencia de barreras a los capitales y a las condiciones particulares de competitividad de

cada país. Las empresas, buscando adquirir mejores condiciones de competencia global, recurren a fusiones y adquisiciones.

Esta nueva realidad ha sido responsable de las distorsiones en los sistemas sociales, normalmente con reflejos negativos en las estructuras menos favorecidas o menos calificadas de los países, en que los que deciden encuentran dificultades en procesarlas de forma ágil y conforme los intereses nacionales. La evolución de este cuadro estimula las desigualdades en el plano internacional y deficiencias en la distribución del ingreso, justificando la formación de movimientos y grupos resistentes a la globalización.

La preponderancia de los factores económico-comerciales en el proceso de decisión, con la ampliación de las demandas por información de esa naturaleza, restringe las alternativas de las políticas públicas. Debido a la velocidad de las acciones en esa área, sin interferencia efectiva del Estado, la estabilidad interna y la internacional pueden ser amenazadas en el caso de que el flujo de información se revele equivocado o inconsistente.

Así, para la Inteligencia, la obtención de informaciones precisas y actuales sobre el cuadro internacional pasa a ser crucial, en especial en la inminencia de crisis, buscando salvaguardar la seguridad económico-financiera e institucional del país.

En la esfera política, se observa la adopción, en los últimos años, de la democracia como forma preferente de gobierno. Esto ha permitido el fortalecimiento de la ciudadanía y por eso ha estimulado la participación de la sociedad en los procesos de decisión. Las minorías se organizaron y la sociedad civil se agrupó en la defensa de derechos específicos, ejecutando y controlando políticas, generalmente de contenido social, en las áreas en que el Estado presenta dificultades de operar. Las ONG interactúan directamente en la toma de decisiones en áreas como salud, ambiente, derechos humanos y hasta en la misma política externa.

Por otro lado, el respeto a la individualidad y a la libre expresión facilita el surgimiento de movimientos ultranacionalistas con predisposición para oponerse a la propia democracia y a los derechos humanos, algunas veces apoyados por las ONG con objetivos espurios no declarados. La apología a las actividades ilícitas y a la difusión de informaciones que amenazan la seguridad individual se confunde con el concepto de libertad, volviendo difícil la acción del Estado para cohibir lo que se opone al orden constitucional.

Estamos asistiendo al ascenso de los temas globales hacia el tope de la agenda. Las cuestiones que trascienden las fronteras nacionales, por lo tanto, difícilmente solucionadas por la acción unilateral y autónoma del Estado, no son

novedades en el escenario internacional. Con todo, ellas son potenciadas por las condiciones tecnológicas, económicas y sociopolíticas del mundo actual. Las democracias se benefician del libre flujo de informaciones y su difusión bajo distintos puntos de vista. El intercambio de informaciones técnicas y la relativa apertura de las fronteras favorecen la construcción de armas de destrucción en masa y la tecnología de la información y las facilidades del flujo migratorio son utilizadas en apoyo al narcotráfico y a los crímenes transnacionales.

III. El papel de la inteligencia en el proceso de **decisión**

Frente a esos desafíos, cabe a los órganos de Inteligencia volver a evaluar su actuación para identificar oportunidades y amenazas contra los intereses nacionales.

La inteligencia puede ser definida como el ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado, aunque potencial, para la planeación de la gestión gubernamental. Estos conocimientos, cuando están disponibles oportunamente o de forma precisa, son elementos claves en el proceso de toma de decisiones. Su función es vital cuando son utilizados en la operación de escenarios, con la perspectiva adecuada para el seguimiento de las cuestiones

nacionales frente a los desafíos que deben ser enfrentados.

Los gerentes de crisis no pueden planear respuestas si no entienden cuáles escenarios tienen mayores oportunidades de ocurrir, pues los gobiernos no disponen de tiempo ni de personal suficientes para el estudio de cada uno de ellos. Así, la selección de hipótesis es una acción indispensable en la confección de la agenda del nivel de decisión.

Los escenarios de crisis deben ser objeto de amplia planeación, posibles sobre todo en el caso de que haya gran probabilidad de que lleguen a ocurrir y que sus efectos sean inaceptables al liderazgo político del país. En situaciones críticas, provocadas por factores humanos, la planeación puede prevenir la ocurrencia de un incidente o preparar al gobierno para neutralizarlo rápidamente. Así la inteligencia provee el conocimiento oportuno sobre la naturaleza y la magnitud de una amenaza, de acuerdo con la planeación.

En crisis deflagradas por el elemento humano, tales como sabotajes, la inteligencia puede disponer de estudios detallados acerca de probables blancos y tácticas, armas, explosivos e instrumentos disponibles para los subotadores. Se pueden crear medidas de seguridad para inhibir esas acciones. Se pueden establecer medidas preventivas

para interrumpir la planeación y la ejecución de esos actos ilícitos. Como respuesta se pueden definir acciones de aplicación inmediata. Sin la inteligencia, sería imposible poner en práctica medidas diseñadas para desarrollar la planeación operacional y reducir vulnerabilidades.

En síntesis, a la inteligencia le toca el papel fundamental de subsidiar el proceso de toma de decisiones, identificando las hipótesis probables, coadyuvando en la planeación de respuestas y actualizando las informaciones respecto a los escenarios prioritarios.

IV, La propuesta brasileña al actual **escenario**

El concepto brasileño de seguridad nacional nace de la intersección de tres áreas temáticas que comprenden los intereses nacionales: defensa de la soberanía, desarrollo económico e inserción internacional. Con base en ese trionomio, se definen prioridades estratégicas, que son:

- Mantenimiento de la integridad territorial y de la unidad nacional como patrimonios de la nacionalidad;
- Defensa del Estado democrático de derecho como cuerpo político nacional permanente;
- Apropiación plena del territorio nacional en condiciones de desarrollo sustentable, englobando aspectos económicos, sociales, ambientales y de integración nacional;

Corrección de los desequilibrios sociales y regionales;

Avance en la capacitación nacional en ciencia y tecnología. inductores del desarrollo nacional y de la cooperación internacional;

Inserción estratégica favorable en el ámbito regional y el global;

Consolidación de una área próspera suramericana y suratlántica, y

Fortalecimiento de la política brasileña para la paz con pleno respeto a los compromisos internacionales.

Esas prioridades estratégicas orientan la actuación de la inteligencia, contribuyendo para la definición de los temas a ser considerados. Aun cuando el escenario internacional favorezca la aparición de nuevas cuestiones, la obtención, el procesamiento y la difusión de conocimientos sobre esos asuntos deben ser subordinados al entendimiento y a la actualización de las áreas prioritarias definidas por la política de defensa nacional y por la política nacional de inteligencia.

Según el modelo del proceso de decisión nacional en el área de seguridad, el Gabinete de Seguridad Institucional (OSI) de la Presidencia de la República fue encargado de articular la administración de las crisis, en caso de amenaza grave e inminente a la estabilidad institucional, además de coordinar la actividad de inteligencia federal.

En esa configuración, el órgano de inteligencia tiene la función primordial de proveer al jefe del Estado de informaciones oportunas y adecuadas. La operación, en conjunto con la administración de las crisis, favorece el cumplimiento de los principios de utilización de la inteligencia en la identificación de escenarios de crisis, en la provisión de conocimientos para la planeación de políticas y en la actualización de las informaciones sobre los cuadros prioritarios para la seguridad nacional.

V. Consideraciones finales

La complejidad creciente y la dinámica del escenario internacional son las características definitorias del ambiente en que debe actuar la inteligencia. Amenazas transnacionales como terrorismo, narcotráfico, crímenes cibernéticos, contrabando de armas convencionales y desarrollo de armas de destrucción en masa, muestran la necesidad de una acción coordinada entre organismos de inteligencia de los diferentes países, teniendo en cuenta la imposibilidad del Estado de anteponerse a tales acciones criminosas de forma

unilateral. Así, se amplía efectivamente la importancia del intercambio de informaciones de inteligencia, para permitir a los respectivos gobiernos anticipar la posibilidad de neutralizar crisis en esas áreas.

Además, crecen en importancia el entrenamiento y la profesionalización de aquellos que actúan en inteligencia, de modo que puedan desarrollar de forma eficaz sus funciones en la generación de informaciones oportunas y adecuadas al proceso de toma de decisiones, con la calidad requerida.

Finalmente, se subraya una vez más que el dinamismo de las relaciones internacionales y de las coyunturas nacionales son los grandes retos de la inteligencia para el próximo milenio, necesitando una adecuación constante para el cumplimiento de sus misiones. Así, la mejor o peor calidad del trabajo estará condicionada por la capacidad de la institución de identificar e interpretar, anticipada y coherentemente, las amenazas y oportunidades, para el logro de los intereses del país en un ambiente complejo y volátil.

Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo

Javier Calderón Fernández; *

Desde que, a comienzos de la década de los 90. el colapso de la Unión Soviética hizo evidente el advenimiento de una nueva dinámica internacional, no han faltado en la literatura especializada los estudios y reflexiones sobre el futuro más inmediato de los servicios de inteligencia. Profesionales de esos mismos servicios, académicos, políticos, militares, periodistas y estudiosos de las más variadas disciplinas firman estos trabajos que, en su conjunto, no hacen sino dejar patente hasta qué punto el cambio operado en el marco de las relaciones entre estados está afectando a los elementos que componen los sistemas de seguridad de las democracias.

En sólo unos cuantos años, hemos pasado de un mundo dominado por la dinámica del enfrentamiento Este-Oeste, a otro nuevo en el que los paradigmas sobre los que descansaban los análisis propios de la guerra fría se han convertido en historia intelectual.

Poco menos que hasta ayer mismo, el grueso de nuestro esfuerzo estaba dirigido a contener la amenaza que representaba la existencia de un conflicto latente que en [rentaba a las naciones democráticas, con los Estados Unidos a la cabeza, con otro grupo de naciones lideradas por la Unión Soviética y que se regía por supuestos ideológicos y políticos difícilmente reconciliables. Hoy, sin embargo, los riesgos a los que debemos enfrentarnos no tienen ya una expresión contable en números de carros de combate T-72 o de ISSBM, sino en términos macroeconómicos y de influencia política, mucho más sutiles, complejos y, sobre todo, mucho más difíciles de apreciar e identificar.

En los inicios del siglo XXI, la seguridad de nuestros estados se ve ensombrecida por todo un cúmulo de riesgos emergentes como la aparición de nuevas tensiones y conflictos provocados, en la mayoría de los casos, por factores de inestabilidad, como son los problemas

* Director General del Centro Superior de Información de la Defensa, España

étnicos, religiosos y culturales o por disputas y reivindicaciones territoriales cuyo origen, paradójicamente, se remonta a hace más de cien años. Junto a ellos han surgido, además, otros nuevos problemas, derivados de la desigualdad entre regiones y zonas económicas, que está dando lugar a la aparición de fenómenos como los flujos migratorios masivos e incontrolados que suponen un serio problema social, económico e, incluso, político, para los países receptores. Tampoco podemos desdeñar, por último, la inestabilidad provocada por la acción de grupos terroristas internacionales, cuyas ramificaciones y conexiones representan un serio reto para la seguridad de todos.

La desaparición del muro de Berlín, y con él todo el entramado de seguridad y estabilidad construido en Yalta, ha dejado al descubierto un mundo menos previsible, menos seguro y, lo que es más significativo, mucho más desordenado. En materia de poder, por ejemplo, la capacidad económica de los estados ha tomado preeminencia sobre el potencial militar, hasta el punto de que buena parte del papel que antes representaban los bloques militares está comenzando a ser asumido por las nuevas grandes áreas de concentración económica cuya lógica de actuación responde a pautas y condicionantes muy diferentes y, además, bastante más imprevisibles que antes. En todo caso,

lo que sí parece evidente es que, en el futuro más inmediato, quienes dispongan de superávit comercial y financiero se encontrarán en condiciones de influir internacionalmente muy similares, o incluso superiores, a las que hasta hace poco se les reconocía únicamente a quienes mantenían un fuerte componente armado. Otro tanto puede decirse de quienes posean las monedas más fuertes o de quienes detenten el liderazgo en determinadas tecnologías avanzadas.

De otra parte, la superación del conflicto Este-Oeste ha permitido constatar también una pérdida del predominio de los estados como principales actores de las relaciones internacionales. No puede olvidarse, en este sentido, que la mayor relevancia de lo económico en las relaciones de poder ha coincidido, al menos en las democracias europeas, con un importante repliegue de los sectores públicos y una progresiva liberalización de parcelas -como las telecomunicaciones, la energía, o la investigación en tecnologías avanzadas- hasta hace muy poco consideradas monopolio estatal. Así las cosas, la capacidad de influir en algunos mercados de productos estratégicos está dotando a algunos sujetos privados de un potencial de influencia mundial que pone en tela de juicio la validez del paradigma clásico de las relaciones internacionales centrado en el Estado -el Estado-nación- y en el sistema de estados.

Es evidente que toda esta confluencia de factores novedosos en la praxis de la política internacional, junto a la pérdida de vigencia de los modelos tradicionales que trataban de explicar la dinámica mundial, está condicionando y modificando en profundidad no sólo la tesis y la prelación de los objetivos de los servicios de inteligencia de las naciones democráticas, sino incluso la forma misma de hacer inteligencia y, lo que quizá sea más importante, a la manera de relacionarnos con quienes toman las decisiones políticas y de presentarnos ante los parlamentos y las opiniones públicas de nuestros países.

Por lo que respecta a las áreas de interés de la inteligencia, es obvio que ha decrecido la de obtener información sobre los parámetros militares de terceros países. Pero también es verdad que ha surgido todo un nuevo campo de investigación relacionado con las tecnologías armamentistas más avanzadas y con la proliferación nuclear, química y bacteriológica. Los esfuerzos por contener este problema se enfrentan con la complejidad añadida de que, por una parte, los programas de este tipo se basan en tecnologías de doble uso y, por otra, de que no es posible tratar de controlarlo sin atender a los intereses políticos que favorecen la producción y comercialización de armas de destrucción masiva, los flujos de capitales que los sustentan, las redes de tráfico que las

transportan y las conexiones de éstas con otros grupos terroristas o de delincuencia organizada.

Otra de las cuestiones que ha modificado la agenda tradicional de los servicios es la que se refiere al narcotráfico y sus conexiones con el sistema financiero. La industria ilegal de la droga ha sabido recuperarse de muchos de los éxitos conseguidos por distintos gobiernos en su lucha contra ella en los últimos años. En algunos casos, los grupos de narcotraficantes se han hecho especialmente poderosos llegando, incluso, a introducir sus redes dentro de las propias administraciones nacionales, dando origen a lo que han comenzado a denominarse "narcos-estados", o lo que es lo mismo, países en los que las mafias de la droga se han hecho con el control de los resortes del poder, incluso con el poder político. Sin llegar a tanto, en otros casos las bandas de narcotraficantes han llegado a dominar parte del territorio nacional de algunos países, desplazando a las autoridades legítimas e imponiendo su ley.

y todo ello en un contexto en el que la globalización de los negocios y las facilidades que aportan las nuevas tecnologías de la comunicación ponen al alcance de los sindicatos del crimen oportunidades sin precedentes para desarrollar sus actividades. El principal riesgo que supone la actuación de estos

grupos no es únicamente el que deriva de su actividad ilegal, sino el resultante del impacto que en las economías nacionales puede causar el movimiento sin ningún control de miles de millones de dólares desde los paraísos fiscales por medio de una red creciente de negocios aparentemente legítimos y que, en realidad, sirven de pantalla a empresas ilegales. Asimismo, es preciso tener en cuenta que el blanqueo de dinero procedente de actividades ilícitas, la transferencia de tecnologías de destrucción masiva, las actividades de grupos terroristas y adquisición clandestina de armas encuentran en los mercados financieros mundiales enormes facilidades para relacionarse, desarrollarse, financiarse y actuar con rapidez y en el más completo anonimato.

Los anteriores ejemplos no pretenden agotar la lista de nuevos riesgos y amenazas a que deben enfrentarse hoy los servicios sino, simplemente, esbozar las líneas generales de los que están siendo ya, de hecho, los objetivos más prioritarios de la Inteligencia en un escenario en el que los acontecimientos ya no se desarrollan al ritmo pausado y previsible del mundo de Yalta; sino que se suceden a una velocidad tal que, muchas veces, dificulta no ya su seguimiento, sino su propia identificación.

La coincidencia en la aparición de los nuevos objetivos informativos con la

revolución en los sistemas de información y comunicación está exigiendo, además, una transformación en los métodos de tratamiento y análisis de la información que, si bien no modifican en lo básico el ciclo clásico de inteligencia, sí introducen nuevos elementos que es necesario considerar. Así, por ejemplo, el crecimiento exponencial de la información abierta, debido al fenómeno de internet y al abaratamiento y extensión de las grandes bases de datos en soporte informático, obliga, de una parte, a perfeccionar los métodos de proceso y análisis y, de otro, a mejorar los niveles de especialización del personal encargado de elaborar inteligencia. El aprovechamiento del enorme potencial informativo que la técnica ha puesto en nuestras manos constituye una prioridad para todos los servicios, sobre todo en la explotación de fuentes no secretas y a la integración y aprovechamiento de los cientos de miles de datos abiertos a los que cualquier analista de inteligencia puede tener acceso hoy día con sólo apretar una tecla de su computadora.

Pero sería ingenuo pensar que el incremento en el volumen de información abierta hace innecesarias las tareas de adquisición propias de los servicios. Ciertamente, las nuevas tecnologías facilitan hoy el acceso a multitud de noticias a las que antes era complejo llegar. Sin embargo, en muchas

ocasiones se constata que detrás de la nueva maraña de datos, aportaciones e informes siguen existiendo interrogantes que no es posible develar si no es recurriendo a los medios propios de un servicio de inteligencia. En última instancia, el verdadero valor de un servicio reside tanto en su capacidad para analizar información y producir inteligencia, como para obtener información de aquellos lugares o sobre aquellos asuntos a los que no es posible acceder por medios convencionales. Y ambas capacidades no pueden ser contempladas de manera separada precisamente porque están en la esencia misma del conocimiento específico que proporciona la inteligencia.

En todo caso, junto a los nuevos objetivos y los nuevos métodos, el mayor cambio se está produciendo, desde mi punto de vista, en el campo de las relaciones con quienes toman las decisiones políticas y en la forma de presentarnos ante nuestras respectivas sociedades. Con respecto a los primeros, se hace necesario una colaboración más estrecha que facilite, por parte de los servicios, la identificación de las necesidades de los gobiernos y, por parte de las autoridades, un conocimiento cabal de las posibilidades reales y los límites de la Inteligencia. Con respecto a lo segundo, es preciso que seamos capaces de superar los muchos recelos que todavía suscitan los servicios entre

los ciudadanos e incluso entre algunos líderes.

Del mismo modo que ocurre con las fuerzas armadas o con la policía, los servicios de inteligencia tienden a ser apoyados, comprendidos y apreciados socialmente en la medida en la que se los percibe como instrumentos de protección ante una determinada amenaza. Por el contrario, cuando esta última es difícilmente identificable, las opiniones públicas tienden a desentenderse de cuanto afecta a la seguridad y se muestran especialmente críticos con las instituciones encargadas de mantenerla, a las que se ve, cuando menos, como inútiles.

En el caso concreto de la inteligencia, esta situación es sustancialmente compleja, ya que actualmente se combinan dos circunstancias que hacen especialmente difícil su adecuada apreciación. De una parte, hay que considerar que la labor de los servicios tiene un carácter esencialmente preventivo. Esto es, la excelencia de un servicio se mide, en lo fundamental, por las amenazas que ha impedido se materialicen y por los riesgos sobre los que ha podido alertar en tiempo oportuno. Aun a riesgo de simplificar en exceso, se podría decir que si los éxitos de un ejército se miden por sus victorias en el campo de batalla o los de la policía por sus actuaciones contra la criminalidad,

los de la inteligencia son precisamente las batallas o los actos delictivos que no se han producido gracias a una información lo suficientemente anticipada y exacta.

Esta realidad hace que, en la actualidad, el trabajo de los servicios sea especialmente controvertido: porque se centra en actuar sobre amenazas que aun no han llegado a formalizarse y porque, además, éstas son mucho más difíciles de identificar y valorar aún en el caso de que acaben materializándose. Volviendo a la simplificación, hace años todo el mundo comprendía y aceptaba que un servicio occidental obtuviese información secreta sobre los planes nucleares soviéticos o sobre las posibilidades de actuación de un determinado grupo terrorista. Hoy, sin embargo, surgen reparos cuando se trata de obtener información sobre determinadas organizaciones que, bajo cobertura política o financiera, proyectan acciones desestabilizadoras, especulativas o simplemente criminales.

Seguramente nadie duda del hecho que el conocimiento anticipado -como resultado de un esfuerzo continuado de recolección y análisis de información y elaboración de Inteligencia- constituye un instrumento imprescindible para que los gobernantes, máximos responsables que son de la seguridad del Estado, estén en mejores condiciones de prevenir los eventuales embates desestabilizadores contra el modo de convivencia pacífica. Por eso es preciso que todos, dirigentes políticos, parlamentarios, formadores de opinión, incluso los propios servicios de inteligencia, nos preocupemos más por encontrar nuevas fórmulas de equilibrio entre derechos individuales y derechos colectivos de modo que estemos en condiciones óptimas de enfrentarnos a los nuevos retos. La inteligencia puede contribuir, y mucho, a incrementar los niveles de seguridad y certidumbre en un mundo plagado de incógnitas. A todos nos corresponde trabajar para que así sea.

Agenda de inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado

*Hugo Alfredo Anzorreguy **

I. Nuevas tendencias internacionales

La desaparición del mundo bipolar como consecuencia del fin de la guerra fría, la posterior desaparición de la URSS, y el Pacto de Varsovia y la guerra del Golfo han incidido en forma determinante en el sistema internacional. Como resultado de ello, han cambiado las tendencias, la naturaleza y alcance de los peligros o las amenazas y, en consecuencia, el concepto de "seguridad". A raíz de la situación expuesta, han surgido nuevas prioridades, nuevas políticas y estrategias en el campo de la política exterior y de defensa, como así también nuevos modelos de confrontación y cooperación en estos campos entre estados y bloques regionales.

¿Cuáles hechos o procesos pueden considerarse potencialmente conflictivos y cuáles constituyen un riesgo siendo, en consecuencia, prioritarios para la inteligencia?

1.1. La confrontación entre bloques derivados de la existencia de una superpotencia militar y tres potencias económicas

En la actualidad, existe **sólo** una super-

potencia militar. Estados Unidos y cuatro superpotencias económicas: Estados Unidos, Japón, China y Europa (liderada por Alemania) que **luchan** por conquistar la supremacía económica. La disputa ha pasado del terreno militar al económico, desempeñando un papel determinante, en este contexto, el nivel de **desarrollo científico-tecnológico**.

Por ende, la **estabilidad** internacional **dependerá** fundamentalmente del equi librio logrado entre la competencia y la cooperación de las superpotencias económicas citadas: procesos que exigirán una gran capacidad de adaptación de los protagonistas (estados).

1.2. La coexistencia entre el fenómeno político-económico de la globalización versus la fragmentación étnico-religiosa

Al producirse la **conformación** de bloques económicos (Nafta, Mercosur, Asean, etcétera) o económico-políticos (**Unión Europea**) se tiende a la **cooperación** interregional en el caso de las

* Ex-Secretario de Inteligencia del Estado de la República Argentina

economías complementarias (Mercosur, Pacto Andino) y a la competencia en el caso de las que no lo son (Unión Europea y Nafta). Por otra parte, los bloques que se encuentran más atrasados en su proceso de evolución o potencialmente "menos fuertes" compiten por captar los mercados, inversiones, etcétera de aquellos más avanzados (ejemplo. Mercosur, Pacto Andino tratan de incrementar sus vínculos con la Unión Europea).

Asimismo, al disminuir la otrora influencia de las potencias rectoras en lo que eran sus áreas de incidencia o control en forma directa o indirecta, se ha potenciado la violencia étnico-religiosa. Procesos como el expuesto ya se dan en África, algunas áreas de Asia, Europa Oriental y América Latina.

1.3. Los procesos migratorios acompañados por un creciente sentimiento xenófobo

A medida que cesaron los conflictos relacionados directa o indirectamente con la guerra fría, se supuso que los movimientos migratorios disminuirían, tal proceso no se dio al aparecer una serie de nuevos conflictos políticos, étnicos y religiosos, por una parte, que determinaron el desplazamiento de personas y el agravamiento de la situación socio-económica de los países "expulsores", por otra, procesos que determinaron

migraciones en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Simultáneamente, como efecto no deseado, se exacerbó el sentimiento xenófobo en la población de los países receptores, con las consecuencias sociológicas negativas que ello implica.

Si bien efectuar predicciones precisas acerca del nivel, composición y dirección de las futuras olas migratorias resulta una tarea muy difícil debido al gran número de variables que las determinan, es previsible que las mismas continúen e incluso se incrementen.

Los flujos migratorios constituyen un riesgo para el país receptor por, entre otros, los siguientes efectos:

El impacto que pueden provocar en el campo socioeconómico, consecuencia de la incorporación de mano de obra que no siempre es factible absorber.

La radicación de verdaderas "endoculturas" que no se asimilan a la sociedad.

El ingreso de personas que ante la falta de oportunidades laborales se involucran en actividades vinculadas con el crimen organizado.

El incremento de gastos vinculados a salud y educación para el país receptor.

El aprovechamiento que hacen los

grupos terroristas de esos asentamientos migratorios.

1.4. La expansión del crimen organizado

Procesos de licitativos desestabilizadores como la subversión, el narcotráfico, el tráfico de armas, la actividad de las distintas mafias no se dan en forma aislada, sino interrelacionados. En la actualidad los grupos terroristas, generalmente, se subvencionan por medio del narcotráfico en forma directa (participando de esta actividad) o indirecta (brindando protección a los que lo practican), están conectados con las distintas mafias, se dedican al tráfico de armas, falsificación de documentos y muchas otras actividades ilícitas.

Por lo expuesto, existen a nivel internacional verdaderas centrales del crimen organizado, cuya detección y posterior control es más dificultoso que en periodos anteriores.

El cuadro de situación se agrava si en dichas centrales se evidencia un predominio del accionar de los actores ilegales o antisistémicos por sobre los legales o sistémicos. En dicho caso, se conforman verdaderos "núcleos" de tensión que afectan la estabilidad nacional y la seguridad regional e internacional.

1.5. Un avance significativo del fundamentalismo islámico

El fundamentalismo islámico, si bien

constituye una minoría dentro de los movimientos de este origen, resulta una seria amenaza. Dudo que a partir de la década del 80 amplió su área de actuación del Medio Oriente a todo el mundo. Su objetivo es la expansión del islamismo por mandato divino, dado que rechazan un sistema internacional no islámico. Definen su accionar en función de los hechos o procesos a los que se oponen: dominación político-económica de Occidente, gobiernos no islámicos, el proceso de paz árabe-israelí.

Los grupos fundamentalistas islámicos reciben apoyo fundamentalmente de Irán y Sudan, estados que poseen una alianza estratégica que ocasiona preocupación a Occidente.

La presencia de grupos fundamentalistas, no sólo en Medio Oriente y Norte de África, sino también en el SE de Asia, Europa y América, afecta la seguridad internacional dadas las estrategias y tácticas utilizadas por los mismos.

1.6. El incremento de la producción de armas convencionales en Asia Oriental

La disminución de las importaciones de armas en la mayoría de los estados de Asia Oriental y un incremento en los gastos de defensa (cuadros 1 y 2) permite apreciar que existe una tendencia a producir armas localmente en éstos. El

peligro real del proceso no es la exportación de armas, sino la transferencia de tecnología hacia dichos estados, que posibilitaría la producción autónoma en el futuro.'

Lo expuesto se facilitará por el hecho de que los países de Asia Oriental invier-

ten sumas significativas en educación y capacitación tecnológica.

La amenaza de la proliferación en esta región es mayor, dado que existen conflictos latentes entre los estados que la componen.

CUADRO 1
IMPORTACIONES DE ARMAS DE ASIA ORIENTAL
1988-1992 (EN \$)

	1988	isea	1990	ieai	ieaa	1988-92
BRUNEJ	9	9	4	O	O	22
CAMBOYA	2	193	76	O	O	271
CHINA	128	70	116	609	597	1520
INDONESIA	359	263	98	256	97	1175
JAPON	2544	2673	1915	998	1095	9225
COREA DEL N.	1382	1066	636	15	24	3123
COREA DEL S.	1125	1114	524	347	414	3524
LAOS	12	6	2	O	O	20

Fuente: SIPRI libro anual 1993. *Desarme \ armamentos mundiales*, (Oxford: aup, 1993)

CUADRO 2
CAMBIOS EN LOS GASTOS DE DEFENSA
1985-92

	\$M CAMBIO (CONSTANTE 1985\$)	% CAMBIO
AUSTRALIA	-333	-7,1
CHINA	2514	12,6
JAPON	3750	28,5
COREA DEL NORTE	931	22,4
COREA DEL SUR	2790	63,5
MALASIA	551	31,2
SINGAPUR	431	36,2
TAIWAN	1237	29,9
TAILANDIA	420	27,6
VIETNAM	-650	-27
QTA. N.	-715	-0,7
Estados Unidos	-15448	-5,7

Fuente: IISS *balance militar* 1993-1994 (Londres: Brassey para 1155, 1993).

1.7. La proliferación de armas pequeñas y livianas, municiones y explosivos

En la actualidad, el empleo de armas pequeñas y livianas provoca el 90 % de las muertes que se producen en áreas en conflicto. El grupo de expertos gubernamentales que por mandato del Secretario General de Naciones Unidas elaboró un informe sobre "armas pequeñas", en su capítulo II punto 14, destacó que "la acumulación y las transferencias excesivas y desestabilizadoras de armas pequeñas y livianas guardan estrecha relación con la existencia, cada vez mayor, de conflictos internos y altos niveles de delincuencia y violencia... Grupos e individuos que actúan al margen de la autoridad de los estados y fuerzas gubernamentales utilizan dichas armas en conflictos internos. Fuerzas insurgentes, formaciones irregulares, bandas de delinquentes y grupos terroristas utilizan todo tipo de armas pequeñas y armas ligeras. También ha aumentado el tráfico ilícito de esas armas por parte de los cárteles de la droga, delinquentes y contrabandistas".¹

La proliferación de armas pequeñas y livianas adquiere mayor gravedad si se considera que en los conflictos en que fueron utilizadas, la mayoría de las víctimas han sido civiles, principalmente mujeres y niños. En 1996, más de 35 millones de personas de 23 países de todo el mundo corrieron el riesgo de verse involucradas en **conflictos** internos.¹

Si bien las armas pequeñas y livianas son utilizadas por las fuerzas armadas y de seguridad, son los consumidores ilegales o antisistémicos los que deben ser objeto de atención por parte de la comunidad internacional.

Las **siguientes** características de los **consumidores** ilegales otorgan gravedad a su accionar:

Su conducta es imprevisible, razón por la cual resulta muy difícil a los actores legales contrarrestar su accionar,

A partir del proceso de globalización, poseen cuantiosos recursos económicos, los que pueden incrementar fácilmente mediante actividades ilegales o antisistémicas (tráfico de drogas, secuestros, vínculos con la **mafia**, etcétera).

Han adaptado fácilmente sus estrategias y tácticas a las reglas de **juego** de la sociedad internacional actual (mientras que las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia lo han hecho en forma aritmética, los grupos antisistémicos lo hicieron en forma geométrica).

En síntesis, si bien por largo tiempo la comunidad internacional consideró como prioridad el combate a la proliferación de armas de destrucción masiva, actualmente se ha tomado consciencia de que la mayoría de las muertes son provocadas por el **uso** de armas livianas y pequeñas. En consecuencia, el

tratamiento de la problemática inherente a la acumulación, tráfico y consumidores de éstas, está presente en la agenda internacional actual.

1.8. La proliferación de armas de destrucción masiva

Actualmente, de veinte a treinta estados **tienen** un potencial que **les** posibilitaría la fabricación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y **biológicas**) y su posterior transporte, con el consiguiente peligro que ello significa a nivel internacional.

La posesión de armas de destrucción masiva no conduce automáticamente a su utilización. así como tampoco -según sostienen algunos países- a **facilitar** la prevención de conflictos regionales, ni a disuadir a los países **que** las poseen de que participen en tales conflictos.

Por el contrario. las armas citadas constituyen un serio peligro para la seguridad internacional y. dado el carácter global de la problemática inherente a su proliferación, sólo la acción coordinada y la cooperación interestatal podrán posibilitar la adopción de medidas adecuadas que conduzcan a su eliminación.

1.9. La degradación del ambiente

Círculos científicos dedicados al análisis de la problemática ecológica señalan que "la mayoría de **las** tendencias observadas

evidencian un agravamiento de los problemas ambientales, sugiriendo que muchos objetivos nacionales e internacionales en el campo ambiental no se alcanzarán **si** no se efectúa una reforma política acompañada por cambios significativos en las estrategias y prácticas habituales".

Entre **los** hechos o procesos que llevaron a tal afirmación se destacan: la expansión del agujero de ozono, la desaparición de especies y **su** hábitat, el calentamiento del planeta. el comercio de sustancias peligrosas, la sobre explotación pesquera. la deforestación, la contaminación, accidentes industriales. el derrame de petróleo, los desechos nucleares, etcétera.

La mayor parte de estos hechos o procesos afectan áreas que van más **allá** del Estado nacional, por lo cual se transforman en un típico de **política** internacional. Para citar sólo un ejemplo, la lluvia ácida que cruza los límites de Gran Bretaña, Francia y Alemania a Escandinavia llevó a uno de los primeros esfuerzos internacionales para combatir la contaminación (1979).'

A **pesar** de que existe a nivel internacional conciencia de la problemática inherente a la degradación del ambiente, el considerar a este proceso un problema de seguridad es todavía discutido en algunos círculos políticos."

En 1996, la "estrategia de seguridad" de Estados Unidos reconoció, entre los riesgos no militares, la existencia de "un emergente problema de recursos naturales y asuntos ambientales transnacionales, y declaró la necesidad de abocarse a los problemas ambientales internos e internacionales."

En este contexto, la administración Clinton creó oficinas cuyo objetivo es el análisis de la problemática ecológica y la protección del ambiente en el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional.

Igual proceder tuvieron otros gobiernos, los que evidenciaron su preocupación por el tema por medio de la firma de acuerdos y tratados. Según el registro de acuerdos internacionales del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEP), se han firmado más de 170 acuerdos en la materia, la mayoría a partir de 1980.

Dichos acuerdos evidencian la preocupación a nivel internacional por los riesgos o amenazas derivados del deterioro ecológico y el reconocimiento por parte de los estados firmantes de que, en general, los problemas ambientales requieren soluciones regionales o ecosistémicas.

11. La responsabilidad de los servicios de inteligencia

En el contexto internacional previamente

descrito, los servicios de inteligencia desempeñan un papel clave. Dado que las transformaciones producidas han incrementado el tipo de riesgos. Los orígenes de las posibles amenazas son múltiples y poseen distinto grado de peligrosidad. En consecuencia, las políticas a elaborar y las estrategias a adoptar en el campo externo y de la seguridad exigen a los funcionarios que participan en el proceso de toma de decisiones un grado de capacitación mayor y más amplio, y el trabajo interrelacionado con otras áreas del gobierno. Asimismo, como los procesos en marcha se suceden a gran velocidad y siguiendo patrones preestablecidos, se requiere una capacidad de reacción rápida presidida por una permanente y correcta apreciación de la evolución de las situaciones. Es aquí, donde la inteligencia brinda un apoyo fundamental asesorando a los distintos decisores políticos.

Dado que las tendencias vigentes predominantes son globales, es decir, exceden el límite estadual, es fundamental el trabajo conjunto con otros servicios o agencias de inteligencia a fin de coordinar esfuerzos en las tareas operativas y de reunión de información e intercambiar apreciaciones sobre un mismo hecho o proceso con el objetivo final de evitar riesgos a la seguridad internacional y pública, y asesorar adecuadamente al más alto nivel del gobierno.

11.1. Los intereses económicos y la inteligencia

Distintos países occidentales, como los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del norte, Australia, Sudáfrica e, inclusive Rusia, han reconocido oficialmente que sus servicios de inteligencia tienen objetivos importantes en el área económica. En este contexto, recientes declaraciones de funcionarios de Estados Unidos y la legislación británica son de particular interés.

En un discurso presidencial, en 1994, titulado "una estrategia nacional de seguridad, de compromiso y expansión" el Presidente Clinton detalló lo que su administración esperaba de la comunidad de inteligencia estadounidense con relación a la protección o el logro de los intereses de su país:

"Para prevenir, adecuadamente, daños a la democracia y al bienestar económico, la comunidad de inteligencia debe seguir el desarrollo de aquellos procesos políticos, económicos, sociales y militares en aquellas partes del mundo donde los intereses de Estados Unidos estén más comprometidos y, donde la reunión de información a partir de fuentes abiertas es inadecuada. La inteligencia económica jugará un importante y creciente papel al ayudar a los decisores políticos a comprender las tendencias económicas. La inteligencia económica sirve de

apoyo a los negociadores comerciales de los Estados Unidos y ayuda a nivelar el campo de juego económico al identificar amenazas para las compañías estadounidenses provenientes de servicios de inteligencia extranjeros y de prácticas comerciales desleales".

Este discurso, claramente, reconoce el uso de métodos clandestinos para la obtención de información, donde "a partir de fuentes abiertas, ésta es inadecuada".

El concepto de "bienestar económico" también está presente en la ley de los servicios de inteligencia británicos de 1994. La ley da a conocer, por primera vez, las funciones del servicio secreto de inteligencia británico y del cuartel general de comunicaciones en relación con los intereses económicos y comerciales del Estado. De acuerdo con la ley citada, bajo la autoridad del Secretario de Estado, las funciones del servicio secreto de inteligencia británico incluyen la obtención y provisión de información, así como "otras tareas" que permitan evaluar las acciones o intenciones de "personas que se encuentran fuera de las Islas Británicas". Estas tareas deben ser ejercidas sólo en función del interés de seguridad nacional, la prevención y detección de crímenes graves y, fundamentalmente, teniendo en cuenta "el interés del bienestar económico del Reino Unido". Al destacar simultáneamente

neamente la seguridad nacional y el bienestar económico, los británicos parecen haber evaluado que, si bien algunos aspectos económicos y comerciales no afectan directamente los intereses de seguridad nacional del Reino Unido en el sentido tradicional, ellos son suficientemente importantes como para ser tomados en cuenta por la comunidad de inteligencia británica. El uso del término por parte del Presidente Clinton parece responder al mismo criterio.

Existen indicios que permiten suponer que el servicio de seguridad e inteligencia canadiense tiene un interés creciente en temas económicos y comerciales. A comienzos de 1995 el establecimiento de seguridad en las comunicaciones, agencia responsable de la inteligencia de señales, lo que incluye actividades tales como interceptación de comunicaciones, llamó a concurso a graduados universitarios para ocupar cargos de analistas, destacando que "títulos en campos tales como la economía, negocios y comercio internacional constituirían una ventaja",

Las tareas de los servicios de inteligencia en el campo económico, en líneas generales, pueden sintetizarse en cinco puntos:

1. Proporcionar respaldo en el campo de la contrainteligencia: esta función es la menos controvertida. Es función del

servicio de inteligencia aconsejar al gobierno e informarse sobre las actividades de los servicios de inteligencia extranjeros que afecten la economía estatal y los intereses comerciales.

2. Proveer inteligencia económica a los decisores gubernamentales: los servicios de inteligencia deben proveer a los decisores políticos inteligencia económica que no puede obtenerse por otros medios. Dicha Información debe incluir aspectos inherentes a las políticas macroeconómicas, así también como decisiones previsibles de actores relevantes del área bajo análisis. Por ejemplo, en el sector de la política monetaria y fiscal.

3. Monitorear los acuerdos comerciales y reunir información sobre prácticas comerciales desleales: este es un objetivo más acotado. La inteligencia provista no respalda a los grandes decisores económicos, sino sirve para detectar actividades contrarias a los intereses económicos y comerciales del Estado en cuestión.

Además, los servicios de inteligencia, entre otras actividades, asisten en el monitoreo a la adhesión a acuerdos internacionales que afecten el interés económico nacional. Este papel de la inteligencia es lo que los expertos australianos denominan "capacidades e intenciones que los competidores y adversarios buscan ocultar".

4. Actividades especiales fijadas a fin de influir en eventos, comportamientos y formulación de políticas en el exterior: esta actividad es altamente controversial y puede incluir desde campañas de desinformación con el objetivo de afectar un mercado determinado, hasta tratar de influir en forma encubierta en decisiones políticas importantes.

5. La obtención de información comercial y tecnológica a fin de favorecer a actores comerciales y empresas nacionales: este es un aspecto muy discutido de espionaje económico. La mayor parte de los estados occidentales han negado estar involucrados en este tipo de actividades."

• Las tres primeras tareas son de carácter defensivo, mientras que las dos últimas son claramente ofensivas. La implantación de tareas ofensivas está condicionada por las capacidades de los servicios de inteligencia. Generalmente, los países desarrollados cuentan con recursos, personal entrenado y medios técnicos para concretar tareas ofensivas.

11.2. Los **servicios** de inteligencia y el cumplimiento de las leyes nacionales de contraproliferación, Papel de la **Secretaría** de Inteligencia del Estado (SIDE)

Durante la última etapa de la era soviética, numerosos países comenzaron

a observar con creciente **preocupación** que la dualidad Este-Oeste habla enmascarado (al menos parcialmente) la difusión horizontal o geográfica de ADM (armas de destrucción masiva) y el tráfico de sus tecnologías asociadas, situación que generaba mayores niveles de inestabilidad regional e incluso ponía en serio riesgo la seguridad internacional.

A partir de esta percepción, se adoptaron una serie de instrumentos que modificaron, complementaron o ampliaron las medidas de contraproliferación preexistentes.

En la actualidad podemos reconocer al menos cuatro niveles de medidas interrelacionadas que se complementan para enfrentar en todas sus fases la dispersión de tecnología QBN (químico, biológico, nuclear) y sus medios de transporte. En este sentido es posible discriminar:

Medidas internacionales: dentro de esta categoría se encuentran los acuerdos de alcance universal, tales como el TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear), CAQ (Convención de Armas Químicas) y CAB (Convención de Armas Biológicas).

Medidas multilaterales: fueron articuladas por países que se asociaron para fijar pautas respecto al control de exportaciones sensibles y para inter-

cambiar información sobre la evolución de la proliferación a nivel internacional. Dentro de este nivel encontramos al grupo australiano, MTCR (Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas). NSG (Nuclear Suppliers Group) y el Acuerdo de Wassenaar.

Medidas regionales: acuerdos circunscritos a áreas geográficas definidas que desalientan el inicio de carreras armamentistas, incrementan la transparencia y generan condiciones de confianza entre las partes. La creación de zonas libres de armas nucleares (Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba, entre otros) o los acuerdos bilaterales como los alcanzados por Argentina y Brasil en materia nuclear a principio de los 90, son considerados instrumentos idóneos para lograr la distensión regional y para desestimular la proliferación en cualquiera de sus formas,

Medidas nacionales: las auto-restricciones que impone internamente cada estado en materia de desarrollo y/o transferencia de tecnología sensitiva. la existencia de una estructura jurídico-institucional idónea, el funcionamiento eficaz de mecanismos de control de exportaciones y la adhesión a los tratados, convenciones y regímenes internacionales de control de exportaciones hacen referencia directa a la voluntad política y a la capacidad concreta de los países para la lucha contra el flagelo de

la difusión de armas QBN (químicas, biológicas, nucleares).

En el caso específico de la Argentina, debe recordarse que a partir de la década del 90 se inició, tanto en el marco externo como interno, una agresiva política en materia de contraproliferación. A modo de síntesis es menester puntualizar que en los últimos años el país ha ratificado el Tratado de Tlatelolco, el TNP, la CAQ y ha ingresado al MTCR, al GA, al NSG y recientemente al Wassenaar.

Los compromisos políticos asumidos internacionalmente implicaron un gran esfuerzo en materia de creación y adecuación de la estructura jurídico-administrativa responsable de la tarea de control; obligando, también a repensar internamente la función que debía cumplir la inteligencia frente a la problemática de las ADM.

Por lo pronto el Poder Ejecutivo nacional dictó a partir de 1992 una serie de decretos (603/92, 1291193, 657/95) que generaron las bases legales del sistema de control de exportaciones de material sensible que actualmente funciona en el país. A partir de ello se crea la Comisión Nacional de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, con la misión específica de:

Otorgar licencia previa de exporta-

ción sobre el material regulado por el propio decreto.

Otorgar licencia de exportación sobre tecnología estratégica, a partir de un acuerdo suscrito por Argentina y Estados Unidos en 1993 sobre transferencia y protección de tecnología estratégica.

La Comisión está constituida por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y la Aduana Nacional, participando además en carácter de organismos técnicos: ENREN (Ente Regulator Nuclear), CITEFA (Instituto de Investigaciones Científico Tecnológicas de las Fuerzas Armadas) y CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales).

El material regulado está discriminado en tres apéndices técnicos: Anexo A (incluye las listas de los componentes y tecnologías restringidas por el MTCR), Anexo B (coincide con los lineamientos fijados por el grupo australiano), Anexo C (respeto el listado propuesto por el NSG).

Como vemos, a diferencia de otros países, la inteligencia en Argentina no integra oficialmente la Comisión que controla las exportaciones de material sensitivo, ni está autorizada a realizar tareas operativas sobre la materia. Su actividad se halla bajo control parla-

mentario y está circunscrita en función de lo establecido en las leyes de defensa nacional y de seguridad interior a la misión de alertar al Poder Ejecutivo y a los miembros de la "Comisión Nacional de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico" sobre toda persona, ente, hecho o proceso que vulnere, actual o potencialmente, el marco legal vigente en materia de contraproliferación.

En virtud de ello, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) tiene asignados los siguientes objetivos de mediano y largo plazos:

Monitorear la evolución del fenómeno de proliferación en los planos nacionales, regionales e internacionales.

Acumular información sobre individuos, entes, empresas u organismos involucrados en proyectos de desarrollo de ADM.

Acumular información sobre individuos, entes, empresas u organismos que actúen como *procurement* de países proliferantes o mantengan contactos con los mismos.

Determinar con base en datos propios o de otras fuentes la necesidad de materiales, equipos o tecnología sensitivos que requieren del exterior los eventuales proliferantes.

Identificar en el ámbito local los eventuales blancos del *procurement* extranjero.

Participar junto al Ministerio de Relaciones Exteriores en las reuniones plenarias del GA, NSG y MTCR, particularmente durante el intercambio de inteligencia que se realiza durante las mismas,

Nuestro organismo considera que la acumulación sistemática de datos y su posterior elaboración bajo los criterios de la inteligencia constituyen actividades ineludibles para cualquier Estado que pretenda fortalecer su sistema de control de tecnologías sensitivas y, por ende, evitar que el país sea utilizado como punto de obtención o triangulación de tecnología proliferante,

En otras palabras, la inteligencia debería -como hipótesis de máxima- estar capacitada técnica, logística y humanamente para detectar operaciones encubiertas mediante la evaluación individual de cada exportación de material regulado (e incluso no regulado, pero potencialmente utilizable en un proyecto proliferante).

Para ello recurre a entrecruzar los datos provenientes de las licencias de exportación con la información de inteligencia disponible, conformando por medio de este mecanismo un marco que incluya la totalidad de los factores involucrados en una operación de exportación. Los puntos más importantes a definir son:

- A) ¿Quién es el usuario final?
- B) ¿Cuál es el uso final y el país destinatario final de la tecnología?
- C) ¿La tecnología involucrada tiene una aplicación directa en el desarrollo de ADM? ¿En qué medida?
- D) ¿Existen sospechas de que el país destinatario final está desarrollando armamento QBN y sus vectores? ¿En qué áreas? ¿Cuáles serían sus principales limitaciones o dificultades?
- E) El país destinatario final ha sufrido con anterioridad denegaciones de tecnología similar por parte del GA, MTCR, NSG y el Acuerdo de Wassenaar?
- F) ¿El usuario final es confiable? ¿Tiene o tuvo participación en proyectos proliferantes? ¿Ha sido utilizado en el pasado como intermediario para la obtención de tecnología sensitiva? ¿Está sometido a algún tipo de salvaguardas o inspecciones? ¿Tiene relación directa o indirecta con las FFAA ?
- G) ¿El uso final declarado parece lógico? ¿Las cantidades y calidad solicitadas tienen relación con el uso final declarado?,
- H) ¿Coincide la tecnología solicitada con la actividad que realiza normalmente el usuario final?
 - 1) ¿Los precios pagados; los tiempos, modos y rutas de entrega; los requerimientos de empaque o identificación de la mercadería; la negociación de servicios de montaje y mantenimiento evidencian alguna característica anormal o diferente?

J) ¿Participan en alguna etapa de la cadena de comercialización individuos o empresas sospechosas de actuar para el *procurement* extranjero?

En síntesis, las respuestas por parte de la SIDE a los cuestionamientos antes planteados constituyen elementos claves para analizar integralmente la transparencia y legalidad de las exportaciones, sobre los cuales la Comisión Nacional de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico puede sustentar (aun cuando en el presente no existe un criterio vinculante) la conveniencia o no de otorgar una licencia de exportación determinada."

11.3. Los servicios de inteligencia y la **lucha** contra el terrorismo y el crimen organizado

Efectuar un seguimiento de los grupos terroristas que operan a nivel internacional en general y regional en particular, es tarea prioritaria de los servicios de inteligencia en el momento actual.

A fin de efectuar tal seguimiento es fundamental:

Analizar minuciosamente todos aquellos hechos o procesos políticos que puedan llegar a determinar la concreción de un acto terrorista (por ejemplo el proceso de paz en Medio Oriente).

Contar con un banco de datos lo más completo posible sobre cuadros terroristas, fotos, antecedentes, etcétera.

Coordinar con las autoridades correspondientes (por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores) el otorgamiento de visas a ciudadanos de países considerados promotores del terrorismo.

Intercambiar permanentemente información con otros servicios de inteligencia a fin de perfeccionar las apreciaciones sobre el tema.

Las tareas señaladas se complican por la interacción de los grupos terroristas con organizaciones criminales. En efecto, la década de los 90 se caracteriza especialmente por las siguientes circunstancias:

Nuevas formas de relación entre organizaciones criminales internacionales

La necesidad de las organizaciones terroristas de mantener sus niveles operativos recurriendo a la autofinanciación de sus actividades.

Ambas circunstancias dieron origen a:

El fortalecimiento de los grupos narcotraficantes, en virtud de la expansión de sus zonas de influencia.

El afianzamiento y actualización de las alianzas de éstos y otras orga-

nizaciones criminales con cuadros terroristas. los que. como contrapartida de garantizar la seguridad de sus actividades ilegales, recibieron todo tipo de apoyo logístico y económico.

En síntesis, las organizaciones terroristas y aquellas vinculadas al crimen organizado comenzaron un proceso de integración informativa y operativa. como conclusión de un periodo marcado por la división estricta de los mercados y la permanente disputa por el control de los diversos segmentos del crimen organizado.

Los grupos ilegales analizados adaptaron aceleradamente los mecanismos tendientes a insertarse eficazmente en un esquema internacional caracterizado por la globalización económica y política.

Los organismos de inteligencia y las fuerzas de seguridad no adecuaron con la misma celeridad sus esquemas operativos y de análisis.¹⁰

En consecuencia. el desafío es intensificar los esfuerzos conjuntos de la comunidad de inteligencia a fin de superar las estrategias y tácticas utilizadas por los grupos irregulares. A medida que las organizaciones criminales transnacionales adquieran mayor relevancia. se requerirá más información sobre sus características. fortalezas. debilidades y vulnerabilidades.

Para contrarrestar las fortalezas y capacidades de las organizaciones criminales la comunidad internacional en general y los estados afectados en particular. deben comprender la escala y complejidad del problema, establecer redes flexibles de intercambio de información. inteligencia y experiencia y lograr la movilización en apoyo de sus objetivos de organizaciones transnacionales legales. tales como: bancos, líneas de transporte, empresas. etcétera.'!

11.4 Los servicios de inteligencia y la protección del ambiente

El objetivo fundamental de la inteligencia, en este campo. es el de reconocer e identificar los problemas ambientales. globales. regionales y nacionales como eventuales fuentes de conflicto. En este marco. es función de los servicios y agencias de inteligencia:

Identificar las amenazas potenciales a los recursos naturales frente a la explotación irracional.

Analizar los problemas ecológicos y las políticas ambientales en los ámbitos regional, continental y mundial.

Efectuar un seguimiento permanente del tratamiento del tema ecológico por parte de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Analizar la problemática del desarrollo sustentable,

Todos estos aspectos exceden el marco estadual. En consecuencia, también en este campo el intercambio de información y de experiencias es fundamental.

Notas

1 SIPRI. *Libro anual*. Oxford Press. ISSI. *Balance militar 1993-94*. Londres. Brassey.

2 Naciones Unidas. **Desarme general y completo: armas pequeñas**. A/52/298.27 de agosto 1997.

3 **Global humanitarian emergencies**. Documento publicado por la misión de Estados Unidos ante la ONU. Nueva York, febrero 1996

4 World resources institute. *World resources 1996/1997*.

Nueva York Oxford University Press, 1996. Chapter 9-14
5 Bruwn Janel Welsh. "International environmental cooperation as a contribution to worlds security" Chapter 16. **World security : challenges for a new century**. Klare Michael, Chandrani Yogest

6 Warren Cristopher. **Memorandum to all under and assistant secretaries**. Subject: "integrating environmental issues into the fulfillment of foreign policy goals". February 14, 1996

7 Environment! scarcity and intergroup conflict. Chapter 11 Dixon Thomas, Hornee. **Security challenges for a new century**. Klare Michael T, Chandrani Yogesh

8 Canadian intelligence service publication commentary. Nurnem, 59. Samuel Porteous, July 1995

9 Trullino, Rodrigo. **The role of intelligence services in the obse vance of national laws**. Chapter 11. "The transfer of sensitive technologies and the future of control regimes" Unidir. Nueva York - Ginebra, 1997

10 Cuevaz, Silvia. Capítulo 1 de la segunda parte. "Armas pequeñas. Interpelación entre el tráfico ilícito de unav pequeñas, el narcotráfico y los grupos terroristas en América del Sur Tomado de **Represión del tráfico ilícito de armas pequeñas y tecnologías sensibles: una agenda orientada a la acción**" Umdir. Nueva York, Ginebra. 1998

11 Anzorreguy, Hugo Alfredo. Palabras de apertura pronunciadas en el simposio internacional sobre crimen económico. Universidad de Cambridge, Gran Bretaña. 1998

La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio

*Alba/o R. Varela**

Todas las ciencias han evolucionado desde un estado elemental de formación hasta la situación de complejidad y excelencia en que se hallan en la actualidad. El camino recorrido ha sido largo y no siempre ha seguido, en su ascenso, un curso lineal y uniforme. Han existido estancamientos, "mesetas" de inmovilización o anquilosamiento, así como también una que otra caída y por supuesto, saltos sorprendentes que elevaron el saber hasta grandes alturas, en su momento de vértigo, pero luego asimiladas incorporadas al acervo cultural colectivo.

Estos brincos en el nivel de conocimientos han constituido las grandes y recordadas revoluciones del intelecto que van desde los sabios de la civilización egipcia, pasando por los filósofos griegos, o el ignoto genio de la India que graficó la nada al inventar el cero, o

nombres que por sólo citar algunos podemos mencionar: Copérnico, Servet, Leibnitz o Einstein. Pero todos han contribuido al desarrollo portentoso del saber humano, que a finales del siglo XX nos sorprende a pesar de que la capacidad de asombro parecía colmada. Todo ese proceso que, por cierto hemos simplificado, ha sido a veces duro y difícil de asimilar. Su historia es la del avance del pensamiento y sus comienzos se sumergen en la más remota antigüedad.

Desde esta perspectiva histórica vemos que el progreso, la evolución, el cambio, la depuración de experiencias, la sistematización de procedimientos, son características inseparables de la actividad científica y hasta definitorias de su propia naturaleza. No se concibe una ciencia nacida de buenas a primeras, sin un bagaje de antecedentes, de arduas conquistas, de ásperas luchas en pos de

* Ex-Director de la Escuela Nacional de Inteligencia de la República Argentina

su afianzamiento y consolidación. Sin el **tesón** y las esperanzas de unos pocos visionarios que columbraron la dirección de su florecimiento y perfección y sin el **esfuerzo** de los muchos que trabajaron en ella, desentrañando sus **arcanos**, buscando **las** leyes ocultas que regían su funcionamiento, no se **podrían** haber alcanzado las metas a **las** que se ha **arribado**.

Ese ha sido el sendero ineluctable que han **seguido**, por ejemplo, la medicina, la astronomía, la química, la física... La inteligencia, sigue un proceso similar, pero no idéntico, porque si la limitáramos al campo de lo científico estaríamos excluyéndola del campo de lo cultural y confinándola al de **la** naturaleza en el cual sí, la ciencia es reina y señora.

La idea de cultura, en su acepción de conjunto característico de formas de vida materiales e intelectuales de una **so-**ciedad, no se desarrolló sólo a partir de la oposición a un orden humano universal y uniforme. Cabe suponer que ella también podría haber surgido del rechazo a la aceptación de un arreglo natural que vinculara a todos los seres humanos en general en un único patrón de comportamiento, vale decir, para expresarlo en términos comunes, a la desestimación **de** la creencia de que el **hombre** es como **es** y que no hay forma de cambiar **su** destino.

Los actos humanos responden por un lado a la naturaleza del hombre y por otro al de la cultura que lo ha modelado según **sus** cánones. La naturaleza podrá conformar al hombre intrínsecamente codicioso, porgamo o rebelde: la cultura **se** precia de contribuir de manera notoria a la formación del material humano. La **naturaleza** es inmutable, **la** cultura se construye. La naturaleza pertenece al campo de la ciencia: la cultura, al del arte.

La inteligencia estratégica debe moverse entre estos dos colosos distintivos de la idiosincrasia humana: naturaleza y cultura, si pretende una explicación integral de **los** fenómenos que entran en **su** análisis. En ella, toda **visión simplista** debe **ser desechada**, pues seguramente **será** parcial e incompleta

Nacida como una necesidad de la estrategia (recordemos que estrategia deriva del vocablo griego *estrategos*, general, el que conduce ejércitos), los orígenes de la inteligencia pueden hallarse en el sabio chino Sun Tzu (siglo III o IV a. de C.), quien, desde su clásico "El arte de la Guerra" nos previene: "conoce a tu enemigo y concóctete a tí mismo que en cien batallas nunca estarás en peligro". Como vemos, una significación puramente militar que con el **correr** de los **años** ha ido perfeccionándose, pero asomándose **apenas** fuera de su encierro castrense.

Hagamos aquí un breve paréntesis y tomemos nota de la coincidencia con los conceptos que acabamos de expresar. Desde su distante antigüedad, Sun Tzu refuerza nuestra visión. Él habla del arte de la guerra, y dado que otorga a la inteligencia un papel importantísimo en ella, bien podría haber hablado del arte de la inteligencia. Arte: una actividad de la cultura, no de la naturaleza.

Para el lector actual, resulta sorprendente la vigencia de los valiosos consejos que Sun Tzu da a los estrategas de su tiempo. Con realismo, moderación y una sorprendente frescura, el maestro chino, para quien la guerra es sólo una parte de la actividad general del Estado, penetra profundamente en tareas propias de la inteligencia, tal cual hoy concebimos a ésta. Su interés en ella se extiende a todos los niveles, político, estratégico, operacional y táctico. Ve en la inteligencia la llave para tomar correctas decisiones en el plano de la conducción integral del estado. Pero básicamente se refiere a su uso en y para la guerra.

Con ligeras variantes esta concepción de la inteligencia estratégica ha prevalecido en la mente de los conductores de los estados, sean o hayan sido reyes, emperadores, presidentes o dictadores. A lo largo de la historia, el conocer al enemigo del proverbio de Sun Tzu pasó a ser la quintaesencia de la actividad de

inteligencia y sobre ese objetivo se montaron organizaciones y métodos. A lo sumo se extendió su alcance sobre neutrales y aliados.

Desarrollada la inteligencia sobre esa base, no es de extrañar que se imprimiera al espionaje -y a su contrapartida, el contraespionaje o contrainteligencia- un rol protagonista. La misión del espía, o agente de inteligencia como preferimos llamarlo, alejada de toda rutina y burocracia, conlleva un sesgo aventurero y romántico que la literatura y la cinematografía supieron utilizar en su provecho al máximo, produciendo un cúmulo de obras de dudosa calidad artística pero de fuerte y suculento éxito comercial.

La saga del agente (JO) marcó toda una época de la cinematografía de acción y sus increíbles aventuras llenaron ojos y oídos de millones de espectadores que vieron en él la personificación del agente de inteligencia. De una inteligencia que hoy sabemos o intuimos que se va quedando atrás, como otros tantos resabios de un mundo que fue. James Bond es, por cierto, un personaje imaginario, producto de la fantasía de su autor, Ian Fleming, y de sus muchos guionistas, pero, más allá de eso, algo de realidad había en la atmósfera alucinante en la que ellos jugaban los argumentos de sus novelas y filmes. En mínima dosis, es cierto, pero algo había. Era, nada menos, que el marco de referencia político-in-

ternacional que servía de dominante telón de fondo a esas asombrosas historietas: la **guerra fría**.

Pero he aquí que la guerra fría terminó y Una única superpotencia quedó ejerciendo una posición dominante en el escenario mundial. Con independencia de este trascendente hito, por ese tiempo se multiplicaron los medios de comunicación y la Internet pasó a ser la poseedora multitudinaria de variados campos de la información. Una serie de fenómenos no **entrevistos** hasta ese momento irrumpieron en el ambiente internacional: se permeabilizaron las fronteras entre estados nacionales; creció la regionalización entre países vecinos, y el mayor interés de muchos estados no fue la protección de su integridad territorial sino la atracción de capitales foráneos que con sus inversiones pudieran transformar estructuras anacrónicas y promovieran el **desarrollo** y bienestar de sus respectivos pueblos.

Una nueva palabra, globalización, pasó a describir un proceso de cambio de múltiples efectos en lo político, social, económico y cultural, con evidentes consecuencias en la relativización del principio de soberanía, el **crecimiento** de la interdependencia y el avance acelerado de **los proyectos** de grandes **corporaciones** de tipo **económico** que por absorción, compra o fusión crean megacorporaciones a escala planetaria.

Integración también pasó a ser una palabra de moda, reflejo de una idea dominante: da la impresión que más **que** las ventajas de tipo arancelario o similares que **dicha** integración daría, lo que se busca es una finalidad más trascendente que las nombradas. Los países de la Europa que aspiran a integrarse en la Unión Europea no lo hacen sólo por el nivel arancelario, sino porque también quieren compartir una política Común en materia de inversiones, de prestación de servicios y sobre todo, para participar en una política de **seguridad** común. Y en esto último la inteligencia **estratégica** tiene mucho que ver.

Lo descrito no **significa** en modo alguno que el Estado nacional haya desaparecido. En realidad, el Estado **nacional** ha sufrido constantemente, a lo largo de la historia, mutaciones y cambios. Desde la organización rudimentaria que adoptó en las **sociedades** primitivas hasta la estructura formal arquetípica que **pasó** a tener en **los** tiempos modernos como expresión de nación jurídicamente organizada, el estado evolucionó siempre en su esencia y en su naturaleza sincrónicamente con las transformaciones que fue experimentando la humanidad. Con el fin de la guerra fría el cambio del Estado nacional fue manifiesto y rotundo.

En este nuevo y novedoso panorama, el personaje de Fleming adquiere un perfil

un tanto discordante con el contexto. Queda poco para espiar porque todo llega a saberse y las noticias, cargadas de información, atraviesan fácilmente las vallas que pretenden alzarse para impedir su difusión.

Consecuentemente con esta situación, impensada hasta no hace mucho, la inteligencia estratégica juega otro papel. En los nuevos horizontes se yerguen otras dificultades, igualo más difíciles que las que hasta ahora tuvo que batirse. Yesos flamantes inconvenientes son los que van labrando su nueva fisonomía, en la que crecerá como que hacer Intelectual. Al disponerse de tanta información y estar ésta sistematizada por obra y gracia de los artificios provistos por la cibernética, el conocimiento-fructo intelectual- pasa a ocupar un lugar preponderante.

El conocimiento tiene un componente básico de información: sin ella carecería de sustancia concreta y sería pura lucubración teórica, pero en modo alguno es información. Conviene recalcarlo pues cierto tipo de prensa y hasta algunos intelectuales ligeros confunden sus significados.

La información era básicamente el objetivo de los servicios de inteligencia. El conocimiento, en cambio, es algo profundo que necesita del estudio más que de la acción. El conocimiento es

amplio, de límites vastos e imprecisos. La información es puntual, limitada, seca, sin aditamentos de reflexión. El conocimiento tiene connotaciones filosóficas; mediante él y sólo con él se forman los conceptos que sirven para representarnos de manera exhaustiva los objetos de nuestro interés o inquisición. La información, sin quitarle la jerarquía que le corresponde dentro de la elaboración intelectual, tiene un rango mejor aunque importante: el de apoyo de esa elaboración.

Para obtener la información, bastaba con el agente de inteligencia. Ahora que mucha información está disponible, el conocimiento de la situación, o sea de la realidad, va a ser obra de otro actor en las actividades de inteligencia, ya existente por cierto, pero cuya importancia es cada vez mayor y sobre el que recaerá el gran peso de la elaboración de los documentos merced a los cuales se tomarán las grandes decisiones en la marcha de los estados modernos: el analista de inteligencia.

Mientras que el agente de inteligencia es un diestro en métodos y técnicas para acceder a la información, y sobre la base de esta necesidad se lo forma e instruye, el analista es un hombre de gabinete que requiere una base cultural amplia, que le facilite la interpretación de los diversos fenómenos con que la realidad se presenta. Preferiblemente debe tener

fonación humanística, pero no debe ser un negado a las ciencias exactas y naturales ni a las innovaciones de la tecnología.

Con estos condicionamientos, es sencillo colegir que la búsqueda de candidatos que respondan al perfil buscado, al que habrá que añadir, entre otras cualidades, perspicacia, discreción, espíritu investigativo y facilidad para redactar informes claros y concisos, será ardua y no exenta de dificultades.

¿Cuáles serán los desafíos que esperan a estos artífices de la inteligencia que necesitarán los estados nacionales en los próximos tiempos, caracterizados por esa imponente metáfora de futuro que es la transición del siglo y del milenio?

Evidentemente, la visión tradicional del enemigo, sin desaparecer del todo, ha perdido vigencia, al menos en su común entendimiento de estado enemigo o nación enemiga.

La amenaza a los intereses permanentes de un país, entre los que se cuenta por sobre todo el bienestar de sus habitantes, puede provenir ahora de organizaciones o individuos cuya pertenencia a un Estado nacional no es directa ni visible, cuando no inexistente. Han entrado en juego nuevos actores internacionales: un grupo variopinto de organizaciones diversas, fenómenos de población, la ac-

ción descontrolada o deliberadamente promovida de agentes naturales nocivos y lo que ha dado en llamarse "nuevas amenazas". Sin pretender ser exhaustivos, podemos citar asimismo a las cada vez más influyentes organizaciones no gubernamentales (ONG), las empresas transnacionales o globales y los conglomerados financieros, también de carácter global. Y en el campo de las "nuevas amenazas" o quizás más propiamente "amenazas no militares": el crimen organizado, la articulación en redes de las mafias locales, los fundamentalistas religiosos, el narcotráfico, el terrorismo internacional, las migraciones ilegales, los conflictos de carácter étnico, los ataques al medio ambiente, etcétera.

Este desconocido imperio de nuevas circunstancias obrará en todos los campos en donde la inteligencia ejerce su ministerio, sean éstos los clásicos componentes ya conocidos u otros que podrían surgir en el futuro. Como la realidad está en continua modificación, aparecerán en su contorno nuevas aristas que ofrecerán, a su vez, nuevas vulnerabilidades. Prever, con la mayor antelación posible, cuáles van a ser éstas será, como siempre, tarea de la inteligencia.

Ahora bien; nueva situación, nuevos objetivos, nuevos requerimientos, nuevas modalidades de operación, pero qué ocurre con los métodos. ¿El enfoque

tradicional sigue siendo igualmente válido! La respuesta prudente sería: en parte, porque si se quiere saber qué ha de pasar en una sociedad internacional abierta, hiperactiva y en continuo proceso de cambio, ha de coincidir en que el futuro, que es el reino de lo impensado, de las combinaciones aleatorias de los hechos humanos, también él participará de esa misma dinámica, seguramente incrementada en razón de la comprobable aceleración de los tiempos históricos.

Convendrá entonces ser prudentes con las visiones de futuro que desde nuestro desgarnecido presente podríamos forjarnos. Bienvenidas las nuevas técnicas de análisis porque son herramientas útiles para la prevención, Pero no olvidemos lo ya dicho que la inteligencia, por su permanente conexión con lo humano, siempre contendrá una parte significativa de arte. y el arte es, por antonomasia, creación, ruptura de moldes, innovación, Circunscribirse a caminos de investigación trazados de antemano tiene el peligro de "que nos sorprenda la sorpresa", que aunque parezca un juego de palabras es una expresión cargada de sensatez. Muchos hechos de la historia reciente podrían citarse para dar pábulo a lo que se sostiene.

Con esta prevención podremos emprender nuevas metodologías para la investigación de futuros, ya sea con algunas conocidas u otras más recientes,

desde los métodos Delphy, impactos cruzados, análisis de impacto de tendencias, modelos de decisión o construcción de escenarios como los de *Envíronmcnral Scanning*, análisis estructural, modelación estratégica desde las series de tiempo a la simulación. juegos de futurición, pronósticos normativos, etcétera. son sin duda, uno de los medios idóneos para percibir las tendencias que puedan conducir a estados de crisis o de conflicto. Contar con algún tipo de anticipación podría servir para neutralizar o amainar la amenaza que representan,

Mientras tanto, qué podemos decir de nuestro presente. de los problemas actuales. ¿Cuáles se deben atender en forma prioritaria? Sobre esta base ¿Cuál debe ser la asignación de recursos? Sabernos que ellos son siempre escasos y que debe asignarse un orden a las necesidades para proceder a su satisfacción.

Las cuestiones, cargadas de dificultades e inconvenientes. que debe afrontar la sociedad son tantas como grupos humanos existan, pero para tener un punto de partida podemos planteamos cuáles son las más pertinentes para países emergentes, en tanto que algunas de ellas son más acucianres que otras, Dentro de esta tesitura, y dado que la relación internacional se vive hoy con una intensidad hasta ahora desconocida,

podernos preguntamos acerca de cuáles son **las condiciones para obtener un reconocimiento favorable por parte de la comunidad internacional.**

En esta normativa ocupan un lugar descollante los siguientes supuestos básicos: la existencia de un sistema político democrático: el fortalecimiento de la sociedad civil; el desarrollo de una economía de mercado enmarcada por la responsabilidad social y el comportamiento ético: la credibilidad de las instituciones y órganos de gobierno; la lucha contra la corrupción como responsabilidad ciudadana: la seguridad personal y social: la educación y el empleo. Todo un catálogo de difícil consecución, no cabe duda, pero esas son las condiciones actuales que hacen respetable a una nación y es inexcusable la responsabilidad del Estado por promoverlas.

La inteligencia entonces, debe servir al conocimiento de todos los factores involucrados, al análisis de sus variables fundamentales y a la determinación de cursos alternativos de decisión, Como servidora que es de quienes tienen la responsabilidad de formar las políticas públicas, que cada vez más en áreas de esta importancia estratégica adquieren carácter de polifléas de Estado.

El servicio brindado por la inteligencia al Estado no puede reducirse al que presta al poder ejecutivo: el sistema de

decisiones que hacen a la vida de la nación se integra con los poderes judicial y legislativo. y es conveniente que también éstos cuenten con su aporte para el conocimiento de nuevas situaciones que puedan enfrentar en su campo específico,

Con las anteriores reflexiones hemos tratado de describir el panorama, en el que a nuestro juicio, deberá desenvolverse la inteligencia estratégica en los comienzos del nuevo siglo y milenio que la humanidad, por estos días, aguarda expectante.

Trataremos ahora de expresar sucinamente, en propuestas concretas, nuestros puntos de vista. El sistema de inteligencia deberá modificar algunas de las pautas con que se ha venido desenvolviendo hasta ahora y adoptar algunas otras para poder seguir cumpliendo la función que tiene dentro del estado. En este acelerado proceso de cambio, cabe señalar, entre otros, los siguientes aspectos que deberá tomar en cuenta para cumplir su cometido:

- 1. Necesidad de vincularse con ámbitos universitarios e institutos de altos estudios.**

Dada la importancia creciente de la inteligencia, la mayor complejidad de sus actividades específicas -con el necesario apoyo de múltiples disciplinas- y las nuevas meto-

dologías de análisis, se torna imprescindible contar con la colaboración universitaria.

2. Contar con especialistas altamente calificados.

Conjuntamente con analistas de inteligencia estratégica altamente calificados deberá contarse con especialistas idóneos para el tratamiento de temas específicos de suma complejidad.

3. Adaptarse a la utilización de nuevas metodologías de análisis.

Algunas de ellas son sumamente novedosas y por lo tanto no están avaladas por una práctica intensiva, no obstante, son producto de investigaciones serias y la comprobación de su efectividad requiere su constante examinación en casos concretos. Ello obliga a un espíritu dúctil, capaz de adentrarse a técnicas de avanzada.

4. Incorporar las innovaciones tecnológicas a las tareas de inteligencia, pero sin sustituir la reflexión por la tecnología.

La cibernética provee día a día nuevas herramientas que simplifican las tareas rutinarias a extremos de dificultad cero; saber hacer un uso inteligente de ellas redundará en la precisión y rapidez de los resultados buscados, pero sin tratar de anular al genio humano que suele manifestarse aun en las tareas más sencillas.

5. El "secreto" mantiene su valor, pero

en la actualidad, tanto o más importante que descubrir lo oculto es saber interpretar lo que está a la vista.

La comprensión de la realidad, aun la que se muestra de la manera más clara y directa, requiere su abordaje con el espíritu siempre dispuesto a indagar, a investigar, a inquirir. quizás por aquello de Saint Exupéry: "lo esencial es invisible a los ojos" y también porque *-contrario sensu-* no todo lo que se esconde tiene forzosamente que ser valioso o significativo.

6. Aprovechar convenientemente las fuentes abiertas de información, evitando el riesgo de desinformación por saturación.

La avalancha de información que proveen las agencias noticiosas y fundamentalmente la InLernet, es tan desmesurada que su asimilación se toma por demás dificultosa cuando no imposible; saber seleccionar lo sustancioso extrayendo del farrago de informaciones sólo aquella digna de ser analizada no es tarea fácil, pero sí estrictamente imprescindible. Unos versos del Premio Nobel Thomas S. Eliot (de su poema "*The Rack*") vienen muy al caso:

"¿Dónde está la sabiduría que hemos perdido en conocimiento?
¿Dónde está el conocimiento que hemos perdido en información?"

7. Trabajar fuertemente sobre las

"amenazas no militares".

La nueva configuración de orden mundial ha alejado, en nuestras latitudes, el riesgo de una conflagración armada y hoy como nunca antes podemos llegar a pensar que la paz -una relativa paz, ya se sabe es posible. Los enfrentamientos entre ejércitos nacionales parecen haber quedado sepultados en el pasado, pero han cobrado relevancia y gravitación otras amenazas que ponen en riesgo la tranquilidad y aun la seguridad de las naciones, lo que exige una adecuada preparación del Estado para enfrentarlas.

Colaboración y coordinación con otras agencias de inteligencia nacionales y de países amigos.

En el orden interno de cada país, aunque pueda estar ejercida por distintas dependencias del Estado, la inteligencia es una sola y uno sólo es su destinatario: el Estado nacional. Un amplio espíritu de servicio, colaboración y equipo debe ser la tónica de funcionamiento y madre de todas las regulaciones que rijan su accionar. Asimismo, en el orden internacional, dado que, como ya dijimos, las amenazas no reconocen fronteras y la nacionalidad de determinados actores es tan indefinida como los límites geográficos dentro de los que se desplazan, la más franca complementación se presenta como muy conveniente y beneficiosa para todos.

Necesidad de actualizar procedi-

mientas de contrainteligencia (CI). La información que se encuentra almacenada, procesándose o transmitiéndose, en circuitos informatizados, hace que la CI deba garantizar su confidencialidad, integridad, autenticación y no repudio, permitiendo asimismo, su disponibilidad. De este modo, un nuevo y tecnificado panorama se abre ante la CI, la que deberá actualizar sus procedimientos para adaptarlos a esta realidad del avance cibernético.

10. Desarrollar las actividades en un sistema respetuoso de los derechos humanos y con control parlamentario.

Marginadas las visiones absolutistas, la democracia ha echado raíces en la mayoría del mundo occidental y exige el respeto de determinadas normas de conducta pública. No podemos concebir una inteligencia que esté exceptuada de los supuestos básicos de la democracia. y la democracia, hoy por hoy, no se concibe sin el respeto irrestricto por los derechos humanos y la norma republicana de control mutuo entre los poderes del Estado.

Supeditada a la aceptación de este conjunto de pautas de desenvolvimiento profesional, la inteligencia se presenta como una tarea ardua de no fácil ejecución. La intervención del analista se ve, por un lado frente a un mar de elementos sobre los que tendrá que ejercer su acción de selección y análisis.

Por otro, su accionar está limitado por normas legales y éticas insalvables. Todo ello en el marco de una creciente complejidad intelectual: al mundo nunca fue fácil comprenderlo del todo, y a medida que la historia avanza el panorama se complica y expande.

Frente a esta situación, similar por cierto al de la mayoría de las profesiones modernas, y en la cual las dificultades se erigen, a veces, como muros inexpugnables, existe una sola forma de allanar el camino y alcanzar el éxito y son los viejos temas de la actualización permanente y el perfeccionamiento constante, logrados por medio del estudio cotidiano. Y ello no significa sino algo tan sencillo y elemental como trabajar y trabajar, antigua fórmula con la que el hombre salió de su primitiva y desvalida condición, para alcanzar las excelencias de las más fecundas especulaciones intelectivas.

Basado seguramente en estas premisas, Goethe, el célebre escritor alemán, sostenía hace ya más de un siglo, el poder milagroso del trabajo: "el talento es cosa de niños"-decía-, y añadía: "el sacrificio hace al hombre, el trabajo hace al genio". Sin necesidad de llegar a ser un genio, el analista de inteligencia encontrará en el trabajo una valiosa ayuda para alcanzar su meta de realización profesional. Pero no simplifiquemos las

cosas; el análisis de inteligencia tiene, más allá del trabajo que mucho puede, otras exigencias más sutiles, refinadas y perfeccionistas.

Se encuentran entre éstas, una que quizás sea el *símmum* de las cualidades que debe poseer el analista y es nada menos que el disponer de un espíritu amplio, que patrocine una actitud abierta y receptiva ante los cambios que impone la realidad, algo que debe estar siempre dispuesto a aceptar y estudiar, porque la realidad es esquiva y cambiante y no se rige por principios ni por juicios de opinión. Los hechos simplemente suceden, fuera de toda valoración con la que intentemos calificarlos. Los preconceptos, al igual que la ignorancia en los temas que se deban abordar, obrarán como un pesado contrapeso que impedirá liberar al espíritu para que elevándose, por sobre las circunstancias pueda apreciar la realidad, o sea la verdad, tal como se presenta ante los ojos de los que saben mirarla: clara, diáfana y majestuosa. Chuang Tse, un poeta chino contemporáneo del ya citado Sun Tzu, supo expresarlo en hermosos términos cuando escribió estos versos, cargados de sabiduría: "¿Cómo podré hablar del hielo al pájaro de estío si está retenido en su estación? ¿Cómo podré hablar con el sabio acerca de la vida, si es prisionero de su doctrina?"

Desafíos para la seguridad nacional en un entorno globalizado

Rogelio Ramos Marlífllez'

I.- Justificación

La década de los ochenta dejó atrás el sistema bipolar y la de los noventa introdujo cambios profundos relacionados con un proceso global, en el cual se reveló un mundo multipolar que cuestiona los principios de los modelos de interpretación social. La tendencia de los estados y sus instituciones reorientó sus objetivos y actividades. las fronteras se flexibilizaron y la Teoría del Estado fue sustituida por la Teoría del Estado - Región.

En el período bipolar, imboído por diferentes procesos sociales, destacó una etapa de modernidad caracterizada por una claridad de instrumentos para pensar; se fundamentaron las cosas en forma racional; los modelos prevalecieron sobre la realidad: los antagonismos se definieron sobre la lógica de la dialéctica; se pretendió darle un valor universal a los partidos políticos, y prevaleció el dominio de la ciencia positiva.

En la etapa de postmodernidad se aprecia ambigüedad, no se está seguro de la naturaleza de las cosas, existe evidencia de las realidades que desplazan a los modelos, se presentan antagonismos coyunturales, se aprecia una crisis universal, no se observa preeminencia de las ciencias positivas y se concibe un resurgimiento de las ciencias humanas, las cuales le adjudican mayor importancia al sentido de las cosas.

La globalización, principal característica de la posguerra, podría percibirse en dos sentidos: el político-social y el económico. En este último existe una apertura de mercados con estandarizaciones de las mediciones institucionales en la sociedad, produciendo efectos claros en el mercado, en el gusto, en la educación y en las formas democráticas, facilitando un revisionismo de carácter liberal. Adjunto a la globalización estaría la diseminación, la cual introduce un

* Ex-Director de Inteligencia y Seguridad Nacional de Costa Rica

contenido diverso en lo **político**, económico, social y en los aspectos étnicos.

El **proceso** globalizador ha permitido instaurar la pacificación en diferentes países y regiones del planeta. consolidar la reconciliación, la democracia y el desarrollo de la humanidad mediante acuerdos nacionales y la concertación de propuestas internacionales. Empero, existen *impasses* en el diseño y en la ejecución de políticas. Los grandes líderes mundiales **se** muestran confusos en la toma de importantes decisiones, no se conoce hacia dónde apuntan **los** derroteros, ni el lugar donde **se** aterrizará para encauzar el desarrollo con paz, justicia social y estabilidad.

La coyuntura actual entrelaza ponencias con **el propósito** de acelerar la integración económica, fomentar la protección del ambiente, promover la participación social y establecer acuerdos de seguridad de carácter regional y mundial. Sin embargo, la humanidad afronta importantes desafíos, expresados en diferentes ámbitos, incluido el de la defensa y la seguridad, lo cual haría imprescindible la elaboración de una agenda de seguridad que facilite soluciones efectivas a **las** amenazas que se ciernen sobre el planeta.

11.- Compendio d. la situación centroamericana

Centroamérica concluyó en 1996 un largo período de inestabilidad política y

militar, mediante la suscripción de la paz en Guatemala. La crisis centroamericana diezmó la economía de sus países y produjo cuantiosas **pérdidas** humanas. En la actualidad se persigue fomentar la reconciliación, **recuperar** la economía, reconvertir los estamentos militares, avanzar en la integración regional y construir políticas para enfrentar las diferentes manifestaciones de inseguridad, fomentadas después del enfrentamiento este-oeste.

En Centroamérica **se** perciben, en vísperas de finalizar el siglo XX, las siguientes cinco tendencias importantes:

A.- Fortalecimiento democrático

El proceso pacificador de Esquipulas facilitó los espacios **adecuados** para conformar regímenes políticos de inspiración democrática. Pese a que uno de los principales desafíos actuales consiste en superar la crisis de las instituciones políticas, existen democracias formales en todos los estados nacionales. Hay claridad en la necesidad de reestructurar el Estado y sus instituciones, tales como el sistema judicial, los **sistemas** de partidos políticos y la representación popular, otorgando mayor eficacia a los poderes legislativos. Existen numerosas dificultades y debilidades legales, escasez de recursos y de logística, pero en Centroamérica la democracia avanza, se consolida la paz, **la** reconciliación nacional y se incrementan

las oportunidades de cooperación regional.

D.- Desmilitarización

La mayoría de los países centroamericanos estuvieron sometidos a regímenes militares, los cuales promovieron políticas caracterizadas por la confrontación con los grupos opuestos al sistema, como forma de dominación y organización social impregnada de un matiz ideológico. Centroamérica presenta en la proximidad del siglo XXI un consistente proceso de desmovilización, reducción y reconversión de sus fuerzas armadas, las cuales siguen siendo fuertes en sus respectivos contextos, pero lo importante es la reorientación que han tenido. Así, ese sector se ha involucrado en el inicio de una nueva etapa en el desarrollo nacional y regional.

C.. Integración

Superada la primera etapa de la pacificación, desde Esquipulas II hasta la Cumbre Presidencial de Antigua, Guatemala, en 1990, Centroamérica se propuso iniciar un proceso de integración con objetivos claros en un lapso de 15 años. La creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1991, posibilitó un salto cualitativo en los procesos de integración entre los actores y agentes económico-sociales. El comercio interregional y las inversiones se

han incrementado sustancialmente, sin embargo, lo más importante del proceso integracionista ha sido que Centroamérica negocie y dialogue en bloque con los principales actores internacionales, con el propósito de facilitar una mejor inserción en el comercio mundial.

D.- Incremento de la pobreza

Pese a los fructíferos avances de la democracia centroamericana, aproximadamente el 70 % de su población vive bajo la línea de pobreza. El analfabetismo, la carencia de salud y la iniquidad afectan a un importante porcentaje de la población. El proceso de transición centroamericano ha marcado el desarrollo como única alternativa para fomentar el progreso humano, la consolidación de la paz y la democracia. Así, los retos son resolver las demandas de pobreza incrementadas por los efectos de los desastres naturales, combatir la iniquidad, construir nuevos espacios para el desarrollo y la seguridad de las personas.

E.- Reconocimiento internacional

Centroamérica busca que el fortalecimiento democrático sea reconocido más allá de sus fronteras, mediante la creación de acuerdos regionales e internacionales. En esa orientación se perfila la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica y el apoyo

a la Declaración de Santiago sobre la Democracia Representativa de 1991. Centroamérica ha buscado en su ámbito subregional operar los acuerdos para fortalecer el marco democrático, producir medidas de alerta y acción oportuna ante los peligros que la amenazan. El establecimiento de cláusulas democráticas pretende conseguir cooperación y sanciones ante la ruptura de la legitimidad democrática.

III.-Tendencias enfrentadas sobre una base común

La creación de la Alianza para el Desarrollo (ALIDES), en la Cumbre Presidencial de Nicaragua, en octubre de 1994, estableció un plan de acción conjunta en seis áreas críticas: inversión social, equilibrio macroeconómico, gobernabilidad, comercio, medio ambiente y respeto por la diversidad cultural y étnica. La Alianza se define como una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazos que promueve un cambio en el esquema y la estrategia de desarrollo; su objetivo central es hacer de Centroamérica una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo.

La Alianza enmarca los cambios en el ámbito de la seguridad, mediante los siguientes aspectos:

- Reconocimiento de la responsabilidad compartida en el mantenimiento de la estabilidad y la paz

- Comprensión de los diferentes niveles en los cuales se expresa la seguridad humana
- Contribución que los actores del área efectúan en el ámbito mundial, acerca de la seguridad internacional.

También fue suscrito el Protocolo de Guatemala, -el cual reformó el Tratado General de Integración Centroamericana-, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y el Tratado de Integración Social, entre otros.

Así, con esa perspectiva los países centroamericanos suscribieron el Tratado de Seguridad Democrática en San Pedro Sula, Honduras, en diciembre de 1995. Se definió como principal objetivo del sistema de integración y de la Alianza para el Desarrollo Sostenible la realización de la integración centroamericana para consolidarla como región de paz, libertad democracia y desarrollo. Para concretar esos objetivos se crearía un nuevo modelo de seguridad regional inspirado en los logros alcanzados en el proceso de pacificación e integración.

El Tratado de Seguridad marcó el punto de partida para elaborar el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropriados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, la constitución del Instituto Centroamericano de Estudios

Superiores de Policía, el diseño de un plan de acción para la Protección de Visitantes, el establecimiento de Bases de Coordinación entre la Comisión de Seguridad y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica, el impulso al Tratado de Asistencia Mutua en Materia Penal, el diseño de los programas anuales de actividades de Fomento de Confianza y del Proyecto de Índice Centroamericano de Seguridad y el Mecanismo Centroamericano de Comunicación para la Seguridad.

Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, países centroamericanos que poseen ejércitos, constituyeron en 1997 una estructura de integración militar denominada Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, con el propósito de promover la "cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad".

El modelo centroamericano de seguridad democrática se fundamentaría en el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de las fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la eliminación de la pobreza, la protección del ambiente; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el

terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas y de personas, los secuestros y las extorsiones.

Pese a los esfuerzos oficiales, en Centroamérica se percibe un incremento agravado de la pobreza, desempleo y subempleo, ampliación de la brecha entre ricos y pobres, drásticos efectos de los desastres naturales, un proceso de exclusión educativa, contaminación y disminución de agua potable, deterioro del ambiente ecológico, fragilidad institucional, corrupción, deterioro de la salud, debilidad del sistema de justicia y actividades ilícitas de combatientes guerrilleros y militares desmovilizados. A esa coyuntura se adhiere un incremento de otras amenazas contra la sociedad, manifiesto mediante limitaciones para la inserción en los mercados internacionales, carencia de armonía en las políticas integracionistas, imposición de políticas internacionales, tráfico ilegal de personas y armas, narcoactividad, reciclaje de activos, bandolerismo, asaltos, secuestros y extorsiones.

IV.- Necesidad de diseñar una nueva agenda de seguridad

Las áreas de disputa entre las superpotencias cedieron paso a una nueva situación, en la cual la defensa de la soberanía nacional frente a las amenazas internas e internacionales se redujeron considerablemente. En el contexto mun-

dial actual, con algunas pocas excepciones, se percibe un bajo grado de amenaza en el ámbito de la defensa y un alto grado de riesgo, amenaza y vulnerabilidad en el ámbito de la seguridad.

Las nuevas amenazas serían el resultado de la inestabilidad política; la carencia de cohesión nacional; el crecimiento de la población; la escasez de recursos hídricos; las dificultades religiosas, raciales y étnicas; la destrucción del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales; el crecimiento económico; las enfermedades nuevas y recurrentes, microorganismos inmunes; el cambio de la naturaleza del trabajo: la carencia de líderes capaces de tomar decisiones adecuadas; el envejecimiento de las centrales nucleares; el terrorismo y la acción del crimen organizado, en especial la narcoactividad y el tráfico ilegal de armas y personas.

Esas amenazas tendrían una primacía en los aspectos de seguridad. La respuesta y la resolución a esos desafíos requerirían de un alto componente político y de cooperación, una fuerte dimensión socioeconómica y una menor acción militar.

Pese a que en el ámbito de la defensa existen algunos litigios y reclamos territoriales, la tendencia los enmarca en la búsqueda de soluciones negociadas. En el nuevo contexto el énfasis y las prioridades son diferentes según los

países, pero se percibe un interés esencial: la democracia, la integración y la superación de la pobreza. Los temas de defensa y seguridad estarían relacionados con los procesos de globalización, los cuales a su vez estarían relacionados estrechamente con la política exterior, la inserción internacional, la política de defensa y seguridad nacionales.

Las cinco tendencias reseñadas para Centroamérica se expresarían en forma simultánea en el proceso de transnacionalización, en el cual las variables internas e internacionales actúan a la vez en cada sistema político establecido a ritmos diferentes, siendo necesaria la construcción de consensos y de marcos institucionales para enfrentar con mayor efectividad las amenazas globales, con el propósito de avanzar por el sendero del desarrollo y de la prosperidad.

V.- Desarrollo de las principales amenazas que afectarían la seguridad global en el siglo XXI

1. - Incremento demográfico

La población mundial actual se aproxima a los 6,000 millones y crece a un ritmo anual aproximado de 1.6 %. Anualmente nacen 90 millones de personas y se prevé que para el 2030 habría 10,000 millones de habitantes. No se ha determinado si se podrían satisfacer las necesidades de esa población sin disturbios económicos, políticos o am-

bientales, El mayor crecimiento existe en las poblaciones urbanas. en especial en los países en vías de desarrollo. donde los habitantes tienen menos recursos. Ese tipo de población se quintuplicó entre 1950 y 1990, alcanzando 1500 millones; la ONU prevé que para el 2025 crecerá a 4,400 millones.

2.- Escasez del recurso hídrico

La escasez de agua. en especial potable. se ha incrementado en diferentes zonas del mundo debido a un tratamiento inadecuado de los desechos. al cultivo desproporcionado de las tierras marginales, a tala de árboles. al crecimiento poblacional y urbanístico. La escasez de ese recurso ha comenzado a producir problemas en la salud. grandes sequías que afectan la producción agrícola. hambrunas y, en algunas regiones, conflictos entre personas y grupos.

3. - Incremento de los niveles de pobreza

El estándar de vida entre ricos y pobres tiende a ampliarse y agudizarse. La brecha en el ingreso *per capita* entre los países industrializados y los países en desarrollo pasó de US \$700 en 1960 a US \$15,400 en 1993. Estadísticas del Banco Mundial indicaron que el ingreso *per capita* promedio, excepto el de China y la India, decayó 1.1, % entre 1996 y 1994. Según datos del UNDP 90 países estaban mejor económicamente en 1986, que en 1996. En 1997 el valor neto de las 358 personas más

ricas del mundo era igual al ingreso combinado del 45 % más pobre de la población mundial. El incremento de la brecha entre pobres y ricos estaría repercutiendo en el aumento de las migraciones y de la ingobemabilidad. situación que podría alentar contra los países de mayor poder económico y político. Sin embargo, el problema se estaría transformando en un asunto de carácter transnacional.

4. - Problemática de las enfermedades

Las enfermedades nuevas, las recurrentes y los microorganismos inmunes se habrían incrementado por causa de las migraciones masivas y el aumento de los viajes internacionales. posibilitando un mayor y rápido contagio. El empleo indiscriminado de antibióticos habría producido microorganismos resistentes. La problemática de las enfermedades podría considerarse como un asunto de seguridad nacional, debido a que la amenaza del terrorismo biológico está presente por la facilidad de viajar rápidamente de un entorno a otro.

5. - Carencia de liderazgo

La capacidad de tomar decisiones tiende a estancarse conforme los problemas se globulizan, aumenta su complejidad. la inseguridad y los riesgos. Se aprecia un incremento en la necesidad de tomar decisiones congruentes. con acciones concretas y efectivas en

el ámbito global. La globalización, la complejidad, la cantidad y frecuencia de diferentes casos parece superar la capacidad de conocer y decidir. El desarrollo de capacidades para la formulación de conceptos y la comunicación tiende a no satisfacer los requerimientos de un entorno caracterizado por una complejidad en ascenso.

6. • Deterioro ambiental

El crecimiento económico y demográfico habría incrementado el deterioro de la calidad ambiental y los recursos naturales. Entre mayor es la concentración de los grupos poblacionales y el crecimiento económico, mayores son los problemas ambientales, destacando la emisión de carbono como un problema de **largo** plazo. Sin embargo, el desarrollo económico es indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas. Pese a decisiones erradas tomadas por muchos expertos gubernamentales, acuerdos como el Protocolo de Montreal y el Pacto de Viena, han facilitado un mejor control de la contaminación producida por el auge económico.

7. - Crecimiento económico

El progreso económico genera resultados positivos y negativos. Entre los aspectos positivos se indica, entre otros, un mejor nivel de vida de los habitantes del planeta, el surgimiento de nuevas relaciones comerciales, mejores empleos y cambios en la naturaleza del trabajo. Entre los resultados negativos se asocia un mayor desempleo, los disturbios

políticos, las divergencias comerciales, el deterioro ambiental, las migraciones en busca de mejores niveles de vida, la desigualdad en la distribución de la riqueza y el desplazamiento tecnológico. Empero, el desarrollo económico sigue siendo necesario para el bienestar de la humanidad. Los desaciertos serían originados por la poca planificación y por la irracionalidad que en muchas etapas muestra el comportamiento humano.

8. • Naturaleza del trabajo

Las fuerzas laborales de la mayoría de los países estarían sufriendo cambios, generando distintos niveles de empleo, subempleo y desempleo. En ese sentido incidiría la globalización de los negocios, los convenios de intercambio comercial, el envejecimiento de la población y el mejoramiento de la productividad. Mientras que el sector de servicios estaría desplazando al manufacturero, la cantidad de personas jubiladas estaría creciendo en proporción a la población económicamente activa, lo cual podría afectar a los trabajadores del futuro mediante el desplazamiento de la fuerza laboral con poca capacitación, en países sin preparación para utilizar tecnologías avanzadas, abriendo espacios para la ingobernabilidad. La carencia de capacitación y posibilidades de acceso al trabajo divide a la fuerza laboral en capaces e incapaces para desarrollar tareas bien remuneradas. Esa coyuntura abre la interrogante de cuáles serían las soluciones satisfactorias al problema del incremento de la ociosidad y el subempleo.

9. - Centrales nucleares

Las centrales nucleares destacadas en diferentes partes del planeta están envejeciendo. El vencimiento de su período útil implicaría desmantelarlas y acondicionar el lugar para darle un nuevo uso. Se prevé que para el 2010 tendrían que ser desmanteladas 300 plantas nucleares en el mundo. Empero, las técnicas para ese trabajo no son las mejores. motivo por el cual habría que almacenar material radiactivo durante un lapso largo, siendo indispensable dotarlos de una eficiente seguridad para evitar su hurto, catástrofes y su utilización ilícita.

10. • Terrorismo

La proliferación del terrorismo sería facilitada por la fabricación y empleo de explosivos convencionales. armas químicas. los virus de las computadoras, las armas nucleares y biológicas. El tráfico de material nuclear estaría creciendo aceleradamente. El terrorismo también operaría asociado con el crimen organizado global. Las armas biológicas del futuro apuntarían a personas con características genéticas específicas. el posible incremento del terrorismo por Internet introduciría la necesidad de crear "policías cibernéticas".

J1.. Conflictos religiosos, étnicos y raciales

Las dificultades religiosas. étnicas y raciales habrían disminuido después de

la guerra fría. Sin embargo. han surgido con un vigor renovado como causas derivadas de las luchas armadas y las divergencias ideológicas. Según el Instituto Mundial para la Investigación de la Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas. entre 1987 y 1997 la cantidad de crisis humanitarias se incrementó de un promedio anual de 20-25 a 65-70. Datos del Comité de las Naciones Unidas para los Refugiados señalaron que una de cada 17 personas es un refugiado. Las migraciones internas e internacionales provocarían conflictos políticos y económicos. Los extremistas podrían concentrar la atención de los medios mediante la violencia y grupos reducidos usarían misiles, virus informáticos. armas químicas y biológicas para generar efectos dañinos en los grupos de personas y en los medios.

J2. • Tecnología informática

El desarrollo de la tecnología de la información ha resultado promisorio y a la vez peligroso. Internet creció rápidamente. haciendo que el espacio cibernético interactivo se convirtiera en algo novedoso y sin precedentes para la humanidad. Sin embargo, ese avance tecnológico estaría siendo aprovechado para la realización de importantes fraudes informáticos y para agilizar la ejecución de otras acciones delictivas organizadas. generando rápidas y cuantiosas ganancias. Posibles alteraciones de las redes informáticas podrían conducir amenazas criminales en forma ágil

y práctica, sin dejar rastros de los responsables quienes provocarían serias catástrofes e importantes retos para los organismos de inteligencia y análisis avanzados.

13. • Crimen organizado

La criminalidad **organizada** estaría entre las mayores amenazas del globo terráqueo. Los dineros generados por la narcoactividad y otras actividades ilícitas estarían facilitando al crimen organizado la introducción de nuevas técnicas para producir mayores ganancias, abarcando desde el fraude informático hasta el tráfico de armas y órganos humanos. El potencial de crecimiento del crimen organizado, facilitado por la acumulación de grandes sumas de circulante y su posible asociación con el terrorismo, incrementaría su capacidad de operar con un alto grado de violencia y peligrosidad.

VI.- Búsqueda de soluciones a la problemática global de seguridad

En el proceso globalizador la cooperación y coordinación de esfuerzos entre los actores se concibe indispensable para contrarrestar las amenazas de carácter político, económico, de seguridad y defensa, Buscando soluciones adecuadas e identificando cursos de acción pertinentes. se podría avanzar hacia un desarrollo con paz, justicia social y mayor seguridad global.

La implantación de sistemas educativos apropiados a la coyuntura actual, proyectos de investigación bien diseñados y encauzados, la cooperación de organizaciones especializadas en fomentar la producción de bienes de consumo y la instauración de programas de crédito, podrían contribuir a solventar las amenazas protagonizadas por el crecimiento demográfico, el cual tiende a incrementar las amenazas, especialmente en algunas regiones sobrepobladas.

Las políticas de conservación no habrían introducido los incentivos necesarios para compensar los daños producidos por las actividades que fomentan el desarrollo socioeconómico. Entre otras consecuencias, el deterioro de los mantos acuíferos requeriría de una intervención mancomunada del sector privado y estatal en la búsqueda de soluciones concertadas y ajustadas a la realidad de cada región. en especial establecer controles y políticas de mayor efectividad en prácticas agrícolas y forestales. La celebración de acuerdos y convenios internacionales y su cumplimiento se **percibe** indispensable para la protección de los recursos naturales.

Adherido a los estragos que producen las sequías, las hambrunas y la exclusión social **manifiestas** en la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, los problemas de seguridad tienden a

agravarse por el surgimiento de otras amenazas contra la gobernabilidad global. Pese a los esfuerzos para paliar la situación mediante programas crediticios, asistencia técnica y el desarrollo de microempresas no se ha erradicado la problemática. Se requeriría fortalecer los programas educativos, instaurar otros, facilitar oportunidades a los jóvenes en el acceso a la educación, dotarlos de nuevas tecnologías y diversificar los ámbitos de estudio para superar los obstáculos.

La problemática de las enfermedades afecta la salud, la vida, el ingreso familiar, las oportunidades de superación, distorsiona los procesos productivos y afecta el rendimiento esperado. La creación de una red mundial de vigilancia epidemiológica, programas de vacunación masiva, construcción de clínicas, ampliación de la atención médica en las comunidades recónditas, el desarrollo de programas de investigación, tratamiento y prevención de nuevas enfermedades y una mayor cooperación de los actores con poder económico y político, podrían favorecer los índices de salud planetaria. La cooperación de organizaciones especializadas en países desarrollados, la implantación de créditos, asistencia e intercambio de información contribuiría a mejorar la calidad de vida en las naciones pobres.

Los estándares de vida estarían relacionados con la capacidad para tomar

decisiones, lo cual a su vez estaría asociado con los sistemas de educación y programas de capacitación profesional. En ese sentido la toma de decisiones conlleva la introducción e integración de métodos en las diferentes situaciones sociales, políticas y económicas, con el propósito de obtener resultados cristalinos y efectivos.

Oportunas y eficientes capacidades de liderazgo serían importantes para encauzar los diferentes quehaceres humanos; entre otros, la detención de la destrucción del medio y la contaminación del ambiente requeriría la creación de nuevas políticas, dotación de tecnologías ecológicas, programas de protección e involucrar a las comunidades para que velen por su cumplimiento. La unificación y aplicación de medidas internacionales, tales como el reciclaje y la reutilización de ciertas materias, podrían contribuir a detener y reemplazar el agotamiento acelerado de los recursos naturales. Investigaciones científicas y económicas coadyuvarían en la fijación de niveles de contaminantes que podría admitir el medio.

El proceso de transnacionalización tiende a acelerar las variables responsables del crecimiento económico, el cual se aprecia indispensable para la solución de la problemática global que aqueja a la humanidad. La disyuntiva estribaría en encontrar los mecanismos

o las vías apropiadas para que ese crecimiento beneficie a las mayorías y no se convierta en un factor de incremento de la pobreza y de exclusión social, el cual facilite disturbios sociopolíticos, como parece estar sucediendo en el desarrollo de algunas economías. El desarrollo económico tendría que introducir estrictas políticas encaminadas a la protección de la conservación de diversos aspectos ecológicos, establecer sanciones y lograr equilibrios en la utilización de las fuentes energéticas,

El trabajo está introduciendo cambios en su naturaleza, lo cual hace imperiosa la necesidad de aplicar tecnologías de información y de comunicación apropiadas a las exigencias de la época, con el propósito de mejorar la productividad. La exportación y la implantación de prácticas, conocimientos empleados en los países desarrollados, subsidios públicos, el desarrollo de tecnologías de aprendizaje e informáticas y la formación de redes para medir la oferta y la demanda laboral entre países, podrían ayudar a erradicar los índices de desempleo, subempleo y mejorar la calidad y diversidad del trabajo.

El envejecimiento de las centrales nucleares supone un creciente peligro para la seguridad de la humanidad. Se considera imperiosa la necesidad de abrir un programa universal dotado de suficientes recursos y técnicas destinadas al desmantelamiento de plantas a

punto de vencer su período útil. La amenaza de los materiales radiactivos ha sido enfrentada con poca atención, pero son conocidos los desastres provocados por varias plantas nucleares en algunas regiones del planeta. No existe mucho avance en los programas de reciclaje, destrucción de materiales radiactivos peligrosos e eliminación de la contaminación que producen, pero las grandes potencias tendrían que emplearse a fondo para erradicar ese peligro que se cierne contra la humanidad.

Aunado al envejecimiento de las centrales nucleares, el terrorismo sería una de las amenazas globales para la cual tendrían que ajustarse las leyes que normen los almacenamientos de materiales nucleares, biológicos y químicos. Los especialistas señalan que los fondos destinados al combate de los diferentes actos terroristas deberían duplicarse. La coordinación y la cooperación entre las organizaciones especializadas y los países, mediante informaciones y castigo a los terroristas, sería responsabilidad de los gobiernos. También lo sería aplicar programas educativos, planear, aunar esfuerzos, organizar foros, implantar nuevas tecnologías y constituir estructuras regionales para confrontar las amenazas.

Muchas amenazas a la seguridad emanan de conflictos étnicos, religiosos y raciales. Su prevención permitiría que los grupos poblacionales dialoguen y encuentren soluciones negociadas. La

promoción de los derechos humanos, la dignidad humana, el incremento de los subsidios, la enseñanza de valores y la tolerancia a temprana edad contribuirían a formar ciudadanos ecuanímenes. La participación de grupos disidentes afectados por la violencia y sistemas políticos disímiles con su pensamiento en actividades y programas de erradicación de conflictos, constituiría un punto de solución importante. La existencia de tribunales penales internacionales capacitados para sancionar a los delincuentes responsables de actos de violencia graves, sería fundamental para amortiguar la problemática.

La celebración de acuerdos internacionales para la prevención, captura y castigo de los delincuentes informáticos evitaría actos criminales de mayor envergadura. La propagación de conductas de ética y valores humanos por los diferentes canales informáticos. La capacitación apropiada y oportuna, la elaboración de leyes y la creación de un tribunal internacional podría disminuir esos delitos. El establecimiento de presupuestos, programas de capacitación y la realización de foros también aportarían soluciones a la problemática.

Existe poca coordinación internacional para combatir el crimen organizado. motivo por el cual delitos como la narcoactividad generan procesos complejos que corroen las capacidades estatales y dificultan, como producto de

la corrupción, una inserción internacional eficiente y un proceso transparente de construcción democrática y de economías con equi libros macro-económicos estables.

El terrorismo y la proliferación del tráfico ilegal de armas advienen la necesidad de encontrar formas concertadas para detenerlos. La violencia, el desarrollo de formas de bandolerismo y de grupos armados se fortalece por la facilidad en el acceso a diferentes tipos de armas. La adopción de un código internacional de conducta para la transferencia de armas y una mejor coordinación, podría transformarse en un instrumento primordial para favorecer la estabilidad mundial.

La consolidación de los modelos políticos democráticos y la estabilidad social, el fortalecimiento en la solución de los diferentes problemas de seguridad, el tratamiento mesurado y equilibrado de los recursos naturales, el desarrollo de programas de libre comercio y una distribución más equitativa, el ajuste de los sistemas laborales a las nuevas formas de producción, la implantación de reestructuraciones eficaces en el funcionamiento del sistema judicial y educativo y la creación de espacios apropiados para favorecer un diálogo social, representarían retos globales importantes de considerar en la seguridad nacional de las naciones.

La seguridad nacional en un mundo globalizante

*Benjamín Oliva Hcuínde: **

Cuando nos referimos a la seguridad, estamos enfocando los fines esenciales que debe alcanzar el bien común, "el bienestar general y la seguridad integral" de una nación, que satisfaga en forma adecuada y oportuna las necesidades básicas. su supervivencia. intereses colectivos. así como la soberanía e independencia de un Estado; pero también cuando hablamos de seguridad nacional nos referimos a una doctrina de seguridad. En este sentido conviene diferenciar la seguridad nacional de la doctrina de seguridad nacional. La seguridad nacional. aunque existen diferentes conceptos, podría definirse como (según lecturas escogidas del Colegio de Defensa Nacional de Honduras) "el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época. a la nación que jurisdiccional, **para** la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles",

La doctrina de seguridad nacional tiene que ver con **la** imposición **de** una estrategia de seguridad nacional **para** salvaguardar los objetivos y los intereses nacionales.

Ambas han tenido un protagonismo marcado durante el enfrentamiento en la bipolaridad, eran parte de una estrategia nacional, defensa y desarrollo **interno**; sin embargo, esta estrategia **fue** irrupción como una "doctrina de **seguridad** nacional" que tuvo que ver mucho con el autoritarismo, excesiva concentración de poder. la impunidad. intolerancia. etcétera: situación que marcó fuertes diferencias políticas. económicas y sociales.

Visión de la seguridad nacional postguerra fría

Con la disolución del **comunismo** en Europa Oriental, la caída del muro de Berlín y los cambios de la **política** en la Unión Soviética, nace un nuevo orden mundial que da origen a replantear las agendas de seguridad de los estados.

La conceptualización de la seguridad nacional es mucho más amplia que en la guerra fría; surge un nuevo ambiente internacional aparentemente sin amenazas militares a la seguridad física de los estados; nacen y se han puesto de moda muchos vocablos utilizados por sociólogos y **analistas**, conceptos que son parte integrante de la seguridad nacional, tales como: la seguridad de las personas y de los **bienes**, la seguridad jurídica, la seguridad alimentaria, la seguridad ecológica, la seguridad colectiva, la seguridad democrática y la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es un concepto muy bien elaborado que reúne en sí mismo las cualidades) 'condiciones de seguridad individual y colectiva. "incorpora la garantía de respeto a los derechos humanos, civiles y políticos, que **son** en última instancia los deberes de una ciudadanía comprometida con la democracia y el desarrollo estable y equitativo para hombres y mujeres. La búsqueda de la seguridad ciudadana, es necesaria para el desarrollo humano sostenible".

Estos conceptos, ciertamente se circunscriben a nación-Estado en particular, pero el surgimiento de nuevos paradigmas sociales regionales requiere de análisis profundo para lograr los mejores derroteros en beneficio del bien común, en particular el conjunto de acontecimientos económicos y políticos

realizados en las últimas décadas, en los ámbitos regional e internacional son esquemas que dan origen a nuevas conceptualizaciones de la seguridad regional.

Centroamérica ha vivido un **proceso** dialéctico con el mundo; ha venido definiendo su propio paradigma, **caracterizándose por** centrar el propósito y objetivo del bien común en **la** persona humana.

Así se define el nuevo concepto de seguridad democrática regional. El Tratado Marco de Seguridad **Democrática** de los países centroamericanos, en su artículo 1º señala "El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho. El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que **permitan** el desarrollo **personal**, familiar, social, en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo **político**, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, el medio ambiente, el patrimonio cultural. Por otro lado, la

erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado y en las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”

Nuevos desafíos de la seguridad

Con los nuevos cambios mundiales, en un entorno progresivamente global fruto de la revolución de la información que trae consigo la disminución de distancias para la transferencia de mercaderías, capitales, costumbres y servicios, la eliminación de barreras y obstáculos para la libre transferencia, las fronteras entre los pueblos dejan de ser físicas para pasar a ser, sobre todo, culturales; lo que produce que el concepto de soberanía pierda valor.

En este orden de ideas, siendo resultado fundamental los nuevos cambios globalizantes, la interconexión a nivel mundial, que significa ejecutar esfuerzos coordinados en diferentes materias y el acceso y producción permanente de flujos de información, debemos considerar que así como se globaliza parcialmente la economía y la tecnología, así también se globaliza el terrorismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero, el crimen organizado y la violencia; por consiguiente, se deben globalizar las

respuestas que, al mismo tiempo, den las regiones organizadas.

En el ámbito internacional los asuntos sociales, tecnológicos y medioambientales se integran a la estrategia de seguridad y a la política económica; de esta manera conviene analizar cuáles de los nuevos elementos que se integran a poder nacional deben ser objeto de estudio en la seguridad nacional de los pueblos.

Es así que en los últimos años, cuando se hablaba del poder nacional, era referirse a los elementos del poder: económicos, políticos, sociales y militares, pero los nuevos cambios en el escenario internacional, dan pie a que también sean objeto de estudio y análisis los elementos tecnológicos y medioambientales y una aplicación diferente los elementos tradicionales del poder nacional. El primero por ser un elemento que ha cobrado relevancia en la era de la información y el segundo, por contribuir a ser causa de conflicto en un futuro cercano.

Los problemas medioambientales que trascienden las fronteras nacionales, han comenzado a romper los límites de la soberanía nacional, al igual que lo están haciendo la revolución de la información y el movimiento vertiginoso de capitales financieros cada día más transnacionales.

El medio ambiente debe ser un tema de

interés mundial, continental y regional. Situaciones como **la** degradación de la tierra y los bosques tropicales constituyen problemas de riesgo para el futuro. **son** factores que contribuirán a la crisis ambiental global, la cual puede llegar a ser causa de "guerras de agua del futuro" y otras consecuencias regionales de implicación internacional, no solamente de daños en el medio ambiente, sino a la integridad de las **personas** y la escasez de **recursos** naturales.

Las políticas de seguridad regionales

La globalización que establece el marco referencial de las nuevas estrategias de seguridad nacional, condicionará los elementos para la formulación de una **concepción** estratégica que busque y solucione las crisis y amenazas que se están generando en el nuevo orden mundial. En este sentido, antes de seguir abordando el lema, hagamos un acto de reflexión, haciéndonos la siguiente pregunta: ¿A quién beneficia la globalización?, objetivamente, sin hacer uso de tanto sofisma con que **los** precursores de esta megatendencia lo explican a toda la humanidad, es un instrumento del nuevo orden mundial que lleva como objetivo final las actividades económicas y, por ende, el fortalecimiento de los grandes capitales de las transnacionales que, como consecuencia, trae un supra capitalismo como base de la economía mundial.

¿Qué pasaría entonces con los países **subdesarrollados que** tienen **sistemas de** economía débiles, con infraestructura de seguridad muy frágil, gobiernos no muy bien consolidados **y** con una enorme deuda social?

Las políticas de seguridad frente a la globalización, **mas** que de neutralidad y exclusión del conflicto **global, serían** de un autocentramiento en torno **a** los intereses regionales a favor del bienestar general de **los** pueblos, considerando como un enfoque alternativo de la seguridad nacional "el fortalecimiento de la seguridad de **mocrática** regional". En torno **a** estos **critérios** **los** países deben materializar acciones en favor de la seguridad, tales como: el fomento de medidas de confianza y cooperativas entre **las** fuerzas de seguridad. La revisión y renovación del tratado de seguridad regional, un razonable balance de fuerzas militares, realizar intercambio de información entre **los** diferentes organismos de inteligencia y fortalecer las instancias en este campo, participación en operaciones militares y policiales colectivas, realizar operaciones de contingencia para la atención de **desastres** naturales y para la **conservación** del medio ambiente y una cooperación mutua regional con miras a contrarrestar las crisis y amenazas del futuro.

La formulación de una estrategia de seguridad nacional regional debe **asumir**

los nuevos desafíos del siglo XXI. una estrategia que pueda contrarrestar un juego de crisis y amenazas contra los objetivos e intereses nacionales y por lo tanto de seguridad. Dentro de estas amenazas se destacan las siguientes: **proliferación** de armas, blanqueo de dinero, narcotráfico, movimientos étnicos. terrorismo, degradación del ambiente.

migración masiva y delincuencia común y **organizada**, entre otras.

Finalmente la estrategia de seguridad nacional debe estar concebida en razón de delimitar la política externa, los compromisos globales y las capacidades de las fuerzas de seguridad para su implementación.

El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI

Costin Georgescu *

El Servicio Rumano de Información, constituyente esencial del sistema nacional de la defensa, representa hoy día, a diez años de su fundación (el 26 de marzo de 1990), la autoridad nacional en el dominio de la información secreta del interior. Es decir, la única estructura autónoma especializada en la actividad informativa y operativa general que enfoca el conjunto de amenazas, de origen exterior o interior, que pueden afectar o afectan a los sectores de trascendencia vital de la vida social de Rumanía y tiene, como lona de responsabilidad, todo el territorio nacional. En el contexto de las transformaciones radicales que cambiaron nuestro país y los demás países de la región después de la caída del comunismo, no cabe duda que la fórmula institucional actual y las posibilidades operacionales de que dispone actualmente el Servicio Rumano de Información representan la fructificación de extraordinarios esfuerzos.

Las preocupaciones intensas por parte del personal de la institución, desunidas en el ámbito más amplio del meca-

* Director del Servicio Rumano de Información.

nismo democrático que se fortaleció gradualmente en Rumanía, hicieron posible el cumplimiento del complejo proceso de evolución de nuestro Servicio. Proceso que abarcó el desenvolvimiento simultáneo, en coordinado, interconexos, en los planos conceptual, organizativo, de relaciones y de actuación. Por consiguiente, considero que no sería desprovista de significación, en el sentido de un profundo conocimiento de los elementos esenciales que caracterizan el funcionamiento del S.R.I., la exposición de algunas de las conclusiones extraídas del saldo del trabajo - más que necesario - impuesto por el análisis realista y responsable de las transformaciones experimentadas por esta institución en la primera década de su existencia. Tal gestión constituye igualmente el único fundamento sólido para la identificación, el desarrollo y la concreción exitosa de aquellas direcciones de actuación que asegurarán, incesantemente y con máxima eficiencia, el cumplimiento de las tareas que, conforme a la ley, competen a nuestra institución.

RASGOS PREDOMINANTES DE LA EVOLUCIÓN DEL S.R.I.

Evoluciones en el plano conceptual

La adaptación, desde el comienzo, de la actividad de la institución a los requisitos y principios del Estado de derecho fue ciertamente esencial y el personal de la institución se destacó por ser el primero en tomar conciencia de ello. Con base a esta actitud fundamental, la legalidad, la seriedad y la oportunidad de todas las actividades y las disposiciones emprendidas para cumplir con las atribuciones concernientes al funcionamiento fueron garantizadas por el respeto absoluto de la Constitución, de las leyes y de las demás actas normativas del dominio de la seguridad nacional.

El cuadro legislativo esencial que reglamenta actualmente la actividad del S.R.I. está representado por la Constitución de Rumanía, la Ley número 51/1991 sobre la seguridad nacional de Rumanía y la Ley número 14/1992 sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Rumano de Información.

Caben, en este contexto, las siguientes puntualizaciones:

- El Servicio Rumano de Información no puede efectuar actos de investigación penal, no puede tomar la decisión de retener o arrestar preventi-

vamente y no puede disponer de espacios propios de detención;

- Si el S.R.I. descubre casos de infracción a la Ley de la seguridad nacional, sobre éstos serán informados los órganos judiciales competentes (la Magistratura especial y los órganos especializados del Ministerio del Interior), los únicos habilitados para ejecutar la investigación penal;
- En cualquier situación en que se constata la existencia de amenazas contra la seguridad nacional de Rumanía, el S.R.I. pide al fiscal, sólo en casos motivados y con respeto a las recomendaciones del Código de procedimiento penal, el permiso de efectuar actos de observación, con la limitación de los derechos del ciudadano, para recoger informaciones.

Por consiguiente, las atribuciones y la actividad del Servicio Rumano de Información están estrictamente subordinadas a su papel de estructura autónoma especializada en la actividad informativa y operativa general, en virtud de la cual advierte a los órganos componentes de todas las instituciones del poder -legislativo, ejecutivo, judicial- sobre la infracción o la tentativa de infracción a la Ley de la seguridad nacional e, implícitamente, sobre la existencia de los riesgos, las amenazas y las agresiones de cualquier tipo, de origen interior o exterior, contra la seguridad nacional.

Los beneficiarios legales de las informaciones proporcionadas por el S.R.I. son:

- Los presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, la Comisión conjunta permanente del Senado y de la Cámara de los Diputados para el control de la actividad del S.R.I., las comisiones parlamentarias para la defensa, el orden público y la seguridad nacional;
- El Consejo Supremo de la Defensa del país;
- Los ministros y los jefes de los departamentos ministeriales, cuando las informaciones se refieren a los dominios de actividad que ellos coordinan o de los cuales son responsables;
- Los prefectos, el alcalde general de la capital, como también los directores de los consejos de distritos, en lo concerniente a los problemas relacionados a la competencia de los órganos respectivos;
- Los órganos de seguimiento judicial, cuando las informaciones se refieren al delinquiramiento de una infracción.

Para cumplir con máxima eficacia el papel arriba destacado, el Servicio Rumano de Información inició nuevas orientaciones operacionales sucesivas. Además de las conclusiones extraídas en este plano de las debidas evaluaciones interiores, por etapas, consideramos

mucho más significativas las apreciaciones formuladas dentro de sistemas más amplios de referencia. En un análisis reciente de la actividad específica desarrollada por el S.R.I. y de la contribución concreta de esta institución a la materialización de los objetivos fundamentales de Rumanía, los factores de decisión en el Estado subrayaron que las direcciones de acción y los objetivos asumidos expresan una concepción moderna sobre la misión del Servicio una profunda conexión a la realidad y una adaptación dinámica y eficiente al entorno operativo. En otros términos fue recibido, inclusive al nivel de los beneficiarios legales de los datos obtenidos por el S.R.I., el hecho de que las nuevas orientaciones conceptuales y la adaptación en tiempo real de la actividad concreta a las evoluciones del dominio táctico, demostraron que nuestra institución representa un organismo vivo, que percibe rápidamente y aprecia de manera realista las mutaciones del plano objetivo, arreglándose permanentemente la capacidad de respuesta a éstas.

Evoluciones en el plano organizativo

Tal evolución fue posible gracias al desarrollo de un conjunto de medidas -facilitadas por las profundas reorientaciones operadas últimamente en el plano empresarial- de las que la dirección de la institución se hizo cargo y mediante

las cuales persiguió constantemente la concreción de los siguientes objetivos prioritarios:

Asegurar una estructura equilibrada y flexible de la institución, necesaria tanto para permitir el cumplimiento de los criterios de funcionalidad en las relaciones verticales y horizontales con las unidades componentes, como también para la adaptación del Servicio, en conjunto, a la dinámica operativa y a las evoluciones del cuadro normativo rumano;

Reestructurar, reorientar y optimizar la actividad de cada unidad perteneciente al S.R.I. con el fin de adaptar la configuración de cada unidad componente al contexto operacional;

Promover un sistema eficiente para gestionar los recursos humanos. En este sentido se persiguió el fin de realizar una estructura equilibrada de los efectivos, de mejorar en calidad la composición del personal, de preparar desde el punto de vista profesional y de manera adecuada a éste, como también de perfeccionar los actos de decisión a todos los niveles.

Evoluciones en el plano de relaciones

El personal y la dirección del S.R.I. asumieron constantemente la verdad esencial conforme a la cual la actividad de un servicio de información moderno

no puede ser verdaderamente eficiente si faltan mecanismos aseguradores para una buena colaboración, dentro de los parámetros adecuados a cada caso, tanto con las demás instituciones del Estado como también con estructuras homólogas de otros países. Conforme a la ley, la actividad del S.R.I. está organizada y coordinada por el Consejo Supremo de la Defensa del País (C.S.A.T.) y está sometida al control del Parlamento de Rumanía.

El Parlamento nombra al Director del S.R.I., en reunión conjunta de las dos Cámaras, a la propuesta del Presidente de Rumanía (que es, al mismo tiempo, el Presidente de C.S.A.T.).

El cese de la función del Director del S.R.I. se hace también en una reunión conjunta del Parlamento, a propuesta del Presidente de Rumanía o a la iniciativa de por lo menos un tercio del número total de los diputados o senadores.

Anualmente o cuando decida el Parlamento, el Director del Servicio Rumano de Información presenta ante el Parlamento informes sobre el cumplimiento de las atribuciones que incumben a la institución, en conformidad con la ley.

Estos mecanismos de relaciones sellan la posición del S.R.I. como institución autónoma, en virtud del hecho de que no tiene una dirección política y, por consiguiente, no está subordinado al Gobierno.

Con el fin de ejercer el control parlamentario concreto y permanente sobre la actividad del Servicio Rumano de Información, se constituyó (en 1993) y sigue funcionando una Comisión conjunta de la Cámara de Diputados y del Senado que está monitoreando la actividad de la institución. Cabe mencionar que, a lo largo de los años, las conclusiones obtenidas por la Comisión de las innumerables revisiones efectuadas por sus miembros de varias unidades y niveles de la jerarquía del Servicio, revelaron constantemente la legalidad y la oportunidad de las actividades concretas desarrolladas por el personal especializado de la institución.

Al mismo tiempo, el S.R.I., que siempre actuó en el sentido de la optimización de la colaboración en problemas de interés común con las demás estructuras pertenecientes al sistema nacional de defensa, orden público y seguridad nacional -el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Servicio de Informaciones Exteriores, el Servicio de Protección y Vigilancia, la estructura informativa del Ministerio de la Justicia- transmitió a todas estas instituciones (con base en protocolos de colaboración y en función de las competencias específicas en lo que concierne la protección de la seguridad nacional) un gran número de informaciones de importancia especial para ser explotadas, completadas y valoradas

a nivel de las respectivas estructuras. En conformidad con la Ley número 141/1992, el S.R.I. puede establecer, con la aprobación del Consejo Supremo de la Defensa del País, relaciones con órganos similares extranjeros. Tomando esta facultad como fundamento y siendo consciente de que un número cada vez mayor de amenazas se caracterizan por su diversificación y globalización y, en consecuencia, no pueden ser controladas sin la combinación de los esfuerzos y de la experiencia de varios órganos similares, el S.R.I. fortaleció sus relaciones de colaboración, en varios dominios de interés, con estructuras homólogas extranjeras, y acentuó, con consistencia y eficacia, las relaciones con los servicios de estados con democracias fuertes.

Los objetivos perseguidos por el S.R.I. en el contexto de esta interrelación, se subordinaron al imperativo de la protección de la seguridad nacional y, al mismo tiempo, a la necesidad de contribuir activamente en la creación de un ambiente de seguridad regional y global-europeo. Asimismo, el S.R.I. fructificó las nuevas aperturas en el dominio de la cooperación internacional para mejorar el proceso continuo de adaptar la institución tanto a los principios y las normas de funcionamiento de un servicio de información dentro de un Estado de derecho, como a la nueva situación estratégica en que se encuentra Rumania, por el ajuste de sus objetivos,

de su organización interior y de sus modalidades de actuación.

La realidad ya descrita concuerda totalmente con las opciones fundamentales de política exterior de Rumanía. Al mismo tiempo, la participación del S.R.I. en la colaboración internacional demostró el considerable potencial de acción del que dispone nuestra institución en lo que concierne a:

Tener bajo control, en plano interior, aquellas evoluciones portadoras de riesgos y de amenazas no militares que podrían poner en peligro no solamente la seguridad nacional de Rumanía, sino también la seguridad de otros estados;

Consagrar nuestro país como una entidad que tiene tanto la vocación, como el poder efectivo de ser un polo de estabilidad absolutamente necesario para mantener el equilibrio no sólo en el Sureste de Europa, sino a nivel del continente, hecho que sustenta al Estado rumano en asumir, a continuación, semejan le papel.

En virtud de sus competencias legales y en absoluta convergencia con las opciones estratégicas de la política exterior del Estado rumano, el S.R.I. sigue manifestando su apertura hacia la cooperación con instituciones similares extranjeras, especialmente en las siguientes vías prioritarias:

Combatir la criminalidad económico-financiera que afecta al componente

económico de la seguridad nacional; Combatir el terrorismo, la proliferación de armas de exterminio en masa y el tráfico ilícito de armas.

Es menester subrayar que, en virtud de la Ley número 1411992, el S.R.I. tiene la facultad de: ejercer actividades informativas y técnicas de prevención y combate del terrorismo; efectuar intervenciones antiterroristas en los objetivos atacados u ocupados por los terroristas con el fin de capturarlos o aniquilarlos, para poner en libertad a los rehenes o para restablecer el orden legal; asegurar la protección antiterrorista para los dignatarios rumanos o extranjeros, como también para otras personas oficiales.

Seguir adaptándose a las reglamentos de la seguridad interior; Mejorar la instrucción y la dotación especial del Servicio.

A la vez, el Servicio Rumano de Información prestó atención especial a la optimización de las relaciones con la sociedad civil. Conducir la opinión publica a tomar conciencia del hecho de que la legalidad de las actividades del S.R.I. se sitúan al nivel de las exigencias específicas para un estado democrático representó el argumento esencial que determinó un mejoramiento notable de su imagen. Actualmente, el S.R.I. ocupa una de las primeras cinco posiciones en los sondeos de opinión sobre la confianza de la población en los órganos del

Estado. Además de la manera correcta adoptada por el S.R.I. para desarrollar sus actividades fundamentales. la institución siguió concediendo importancia especial a las relaciones establecidas con todos los componentes de la sociedad civil y acentuó mucho más la tendencia de ir al encuentro del derecho del ciudadano a la información, por la optimización de la relación entre la transparencia y la protección de los datos no destinados a la publicidad y por la dinamización de las relaciones con los representantes de los medios masivos de comunicación. El S.R.I. está apreciando esta actividad como una prueba realista e importante sobre la manera en que entiende abordar las relaciones con la sociedad en cuyo beneficio trabaja. Se ha hecho todo lo posible para que los problemas planteados por la opinión pública mediante organizaciones. asociaciones. medios de comunicación y peticiones de los ciudadanos, reciban respuestas adecuadas y satisfagan efectivamente los intereses de información correcta o de resolución legal.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES ACTUALES DEL S.R.I.

Lucha contra las amenazas no militares transnacionales

Al enfocar los fenómenos de esta categoría. hemos partido de la constatación esencial de que estos están modelados por una determinación compleja, típica de la Europa del Sudeste, que constituye

una zona de tránsito o de resonancia secundaria y no una de origen o de adherencia orgánica para la mayoría de las formas de amenazas no militares. Por otro lado -y en relación directa con el estatuto geopolítico de nuestra subregión-, la dinámica de las amenazas no militares está determinada. en un momento dado. por la estabilidad de las sociedades existentes en la zona. por las evoluciones generales en el dominio económico. social y político (en una palabra. por la solidez de los estados de la región). lo que. por lo demás, está demostrado por las realidades contemporáneas.

Es obvio que las acciones específicas del crimen organizado. del terrorismo internacional. del tráfico ilícito de sustancias prohibidas, etcétera proliferan sobre todo en las sociedades que están en vías de transición, en las primeras etapas de este proceso. En tal contexto, las estructuras y las instituciones estatales atraviesan ellas mismas un periodo de reestructuraciones. de acumulaciones que pueden crear condiciones de desarrollo a largo plazo. pero que, naturalmente. a breve plazo disminuyen la capacidad de oponerse a los grupos que causan riesgos y amenazas no militares. En este sentido. cabe destacar que. particularizando las formas específicas de determinación de tales fenómenos. la actualidad pone de relieve el impacto. en este plano. de la prolongada inestabilidad regional. originada tanto por

la crisis yugoeslava, como también por otros procesos desestructurantes que se manifiestan en la proximidad

En el enfoque de semejantes manifestaciones, el Estado rumano (e, implícitamente, el S.R.I.) ha partido de la convicción de que es peligroso menospreciar la capacidad de las estructuras criminales de afectar, importante y explícitamente, la seguridad nacional mediante la influencia oculta sobre la dinámica social, sobre el funcionamiento de las estructuras ejecutivas y también mediante el apoyo directo concedido a algunas organizaciones terroristas aptas para utilizar métodos violentos de afirmación, a gran escala. Por otro lado, las instituciones del Estado rumano, entre las cuales está la nuestra, actuaron constantemente -en el marco de las gestiones de cooperación exterior- con el fin de crearse algunas premisas de desarrollo de estrategias regionales para combatir los riesgos y las amenazas transnacionales. Nosotros destacamos un aspecto evidente, según nuestra opinión: el control y el combate de estas amenazas se pueden realizar únicamente en ambiente colectivo y homogéneo de seguridad en el continente. Para concretar este objetivo, consideramos que hay que admitir el principio del carácter indivisible de la seguridad en la Europa Central y del Este. Implícitamente, hay que tener en cuenta con máxima seriedad los efectos negativos

causados por la existencia de algunas fracturas geopolíticas artificiales (que individualizan en sentido negativo a la Europa del Sudeste). Tales fracturas provocan la acumulación de las condiciones de evolución hacia un porvenir afectado por tensiones y desventajas para todos los estados del continente.

A continuación nos proponemos reseñar las principales formas de manifestación de las amenazas no militares transnacionales en y contra Rumanía, tal como resultan de la experiencia acumulada por el S.R.I.

Criminalidad organizada. Después de 1989, la sociedad rumana ha atravesado procesos similares a los *que* se desarrollan en la mayoría de los estados de la Europa Central y del Sudeste. Las etapas del proceso de reforma multidimensional han originado vulnerabilidades importantes en el plano social y, en cierta medida, en el plano institucional, lo que fue susceptible de favorecer la aparición de algunas formas de amenazas no militares. A los diez años de la aparición de esta categoría de amenazas, podemos considerar que ellas están identificadas y controladas por las instituciones que tienen competencia en la problemática de la seguridad nacional. El análisis de la casuística

reciente pone de manifiesto el hecho de que, aunque no se formaron estructuras autóctonas que puedan ser calificadas con el término de "crimen organizado". Los núcleos de esta índole que actúan en Rumanía son "importantes". En el contexto de las vulnerabilidades interiores de carácter económico-social, en nuestro país se han señalado extensiones de algunas estructuras criminales del exterior, que las instituciones competentes del Estado rumano tienen bajo observación atenta y constante. Asimismo, un objeto de la preocupación prioritaria de los órganos especializados -incluso en el plano de la colaboración con estructuras similares de los países cooperantes- lo constituyen las actividades transnacionales que tienen un alto grado de peligrosidad, como el tráfico de sustancias, materiales y dispositivos prohibidos, y las que se relacionan con la creación y el funcionamiento de las vías de emigración ilícita.

Acciones de los núcleos en Rumanía de algunas organizaciones terroristas extranjeras. Nuestro país no se enfrenta con el fenómeno como tal porque no hay grupos autóctonos que se propongan actuar, sea en territorio nacional, sea tras las fronteras, como organizaciones terroristas. A causa de la persistencia de los conflictos armados o

de las tensiones de origen étnico, religioso o ideológico en ciertas zonas en unos estados próximos, se han acentuado las tendencias de extensión al nivel global -implícitamente en nuestro país- de unas estructuras de las organizaciones extremistas o terroristas. Por ello, el Estado rumano (y, evidentemente, el S.R.I.) concede atención especial a dicho fenómeno. En consecuencia, los elementos que integran tales grupos no despliegan actividades típicamente terroristas en nuestro territorio nacional, pero constituyen cierto peligro por las acciones desarrolladas con el fin de apoyar financiera y logísticamente a las organizaciones de procedencia, para que éstas realicen sus objetivos generales.

Tráfico de sustancias, materiales, dispositivos y tecnologías sometidas al control del destino final. La valoración realista de las informaciones obtenidas demuestra que las vulnerabilidades estructurales y psicosociales (causadas sobre todo por dificultades económicas) que produjeron algunas translimitaciones de las fronteras no tuvieron por efecto la creación de vías de traficantes de tales objetos (especialmente los necesarios a la fabricación de las armas nucleares, químicas o biológicas). Pero la

posición geográfica de Rumanía y la tendencia de conexión de los núcleos delictivos autóctonos a las organizaciones extranjeras asimilables al crimen organizado constituyen factores favorecedores para la posible existencia de este tipo de amenaza transnacional relacionado con el terrorismo. Por ello, el Servicio Rumano de Información ha tenido y seguirá teniendo la obligación de actuar con suma firmeza, de manera preventiva, con el fin de poder identificar con tiempo los riesgos típicos del dominio.

Migración ilícita. Rumanía se confronta con este fenómeno también como consecuencia de su posición geográfica. Habitualmente, nuestro país es considerado por los emigrantes -y por los miembros de las redes ilegales (en general, asociadas al crimen organizado y/o al terrorismo) que los apoyan- como un sitio de tránsito o de estacionamiento temporáneo, porque el destino final es, en la casi totalidad de los casos, la Europa del Oeste. El Estado rumano se preocupa constantemente por la prevención y el combate de la migración ilícita, sea cual sea el destino final de los emigrantes. El S.R.I. contribuye, desde el punto de vista informativo, a este esfuerzo, sobre todo dentro de su colaboración con los órganos competentes en el control de la frontera estatal.

Impacto de algunos idearios extremistas. Al enfocar este fenómeno, el Servicio Rumano de Información ha concedido igual atención a los idearios que se manifiestan por:

Dimensión política. Las actividades de los grupos autóctonos partidarios de las ideas políticas extremistas tuvieron las coordenadas de la normalidad (tal como se define este estado en el sistema de referencia de cualquier sociedad democrática). La conclusión general que se deduce de la evaluación de los datos obtenidos es que la persistencia de la inconsistencia estructural y la audiencia escasa de estos grupos -de extrema derecha o de extrema izquierda- no le confieren un grado sustancial de peligrosidad directa e inmediata en cuanto a la seguridad nacional. El SR!. prestó atención a los riesgos causados por el virtual impacto de las ideas difundidas por estos grupos entre las categorías sociales más vulnerables. Los riesgos proceden también del provecho propagandístico que sacan de estas actividades algunos medios que se proponen bloquear la concreción de los intereses de Rumania en el extranjero.

Dimensión étnica. Sobre todo posteriormente al conflicto de Kosovo (después del cual se manifestaron algunas tendencias autónomas separatistas incluso en otras regiones), se desarrollaron acciones de elementos y

grupos de actitudes extremistas. subordinadas a algunas tesis y proyectos cuyo propósito es el de disminuir los atributos constitucionales del Estado rumano. Tales acciones tienen como fin la manipulación de algunas categorías de la población. sobre todo de las minorías étnicas (en el contexto. cabe mencionar que, del total de la población del país el 89% son étnicos rumanos y el 11% son ciudadanos de otras etnias). Por ser ajenas a las dominantes psicológicas del ambiente social rumano. tales manifestaciones extremistas no tuvieron eco al nivel de la mayoría de la población, que rechaza los enfoques de este carácter. Tanto las realidades del presente. como la necesaria digresión histórica demuestran que el pueblo rumano no tiene ni vocación ni tradiciones en cuanto al extremismo y a la intolerancia. Por otro lado, la actualidad pone de relieve el desarrollo conjunto de las actividades económico-sociales fundamentales por parte de los ciudadanos de Rumanía, independientemente de la etnia. Asimismo, la realidad demuestra sin equivocación que las minorías étnicas han conservado y cultivan libremente la lengua materna y la espiritualidad específica. Al mismo tiempo, en el plano político-institucional, los ciudadanos pertenecientes a las minorías étnicas se hallan presentes en todas las instituciones y están insertos en todos los niveles de las estructuras de decisión y administrativas, con derechos iguales en

el conjunto de los mecanismos democráticos.

Prevención de la manipulación indebida de datos protegidos

Acciones asumidas por el S.R.I. en cuanto a la protección de información secreta De acuerdo con sus atribuciones legales, el Servicio Rumano de Información realizó acciones en cuanto a la protección del secreto de Estado en el dominio económico, financiero-bancario y técnico-científico. entre las cuales destaca la configuración de un programa marco para la prevención de la filtración de información secreta, que fue suministrado a las personas jurídicas interesadas. Asimismo. en cooperación con otras instituciones, el S.R.I. participa en la configuración de algunos proyectos concretos, con el fin de adaptar el cuadro legislativo e institucional nacional en la materia a los estándares usuales en los países democráticos.

Protección de los sistemas informáticos. En el contexto de las tendencias actuales cada vez más evidentes, el desarrollo de la sociedad informacional a escala global que conlleva la perspectiva de la extensión significativa de redes y servicios informáticos en las

instituciones del Estado rumano y en otros sitios donde se acumulan datos secretos o no destinados al público, hemos tenido en cuenta el objetivo de la prevención y del combate de los riesgos causados por las eventuales vulnerabilidades frente a las agresiones de índole informática. De manera corriente, el S.R.I. concede atención a las preocupaciones por el acceso no autorizado a las bases de datos -sobre todo pertenecientes al dominio financiero-bancario- por personas o grupos de interés. Este virtual acceso podría tener como efecto la recolección y la transmisión de información secreta, la modificación y la destrucción de la misma por la creación y propagación de virus informáticos.

PRIORIDADES DE ACTUACIÓN DEL S.R.I. EN LA PERSPECTIVA DEL SIGW XXI

En el análisis del contexto geopolítico y de seguridad internacional, caracterizado por la aceleración del fenómeno de globalización, el análisis de los procesos de integración regional y cooperación interregional pone de manifiesto que el peligro de un conflicto capital se ha reducido sustancialmente. Por otro lado, las evoluciones recientes -materializadas en la perpetuación y en la cronicidad de numerosas crisis locales- son susceptibles de ampliar el riesgo del

desarrollo de conflictos militares regionales, en las condiciones de la persistencia de fuentes de tensión, capaces de estimular la consolidación de tendencias separatistas, secesionistas o anárquicas. Desde esta perspectiva, consideramos que los principales factores de riesgo contra el ambiente de estabilidad, con implicaciones sobre el proceso de realizar la seguridad global, son:

La persistencia, a nivel regional y subregional, de situaciones conflictivas con alto potencial de propagación, como también de algunas acumulaciones significativas de fuerzas y técnicas de combate que pueden contribuir al exacerbamiento de tensiones latentes o manifiestas;

La proliferación y la diseminación sin control de tecnologías y materiales nucleares, de medios de exterminio en masa, de armamentos y de otros medios letales no convencionales;

La expansión de las redes y de las actividades terroristas-extremistas y del crimen organizado transnacional (criminalidad económico-financiera, tráfico ilícito de personas, de drogas, de materiales radioactivos y estratégicos, de armamento y municiones, etcétera);

El aumento del potencial y de la agresividad de las acciones contra

las infraestructuras informáticas, del terrorismo cibernético (el acceso no autorizado a las bases de datos- sobre todo del dominio económico-financiero- por personas o por grupos de interés, la recolección o la transmisión de información secreta, la alteración de las características de la misma, la difusión de virus informáticos' etcétera);

El deterioro del medio ambiente por la violación de las normas ecológicas y por la existencia de objetos de alto grado de riesgo en la proximidad de las fronteras nacionales;

Tendencias y acciones que pueden perjudicar a las instituciones democráticas del Estado o acciones que fomentan el separatismo, la xenofobia, el nacionalismo agresivo o que provocan conflictos inter-étnicos;

La limitación de la capacidad de los estados de la región para gestionar recursos y sectores estratégicos de tipo económico-financiero o militar destinados a la prevención y al combate de algunas fuentes de riesgo ya mencionadas.

En este contexto, las gestiones del S.R.I. para definir sus propias orientaciones estratégicas -basadas en la fuente doctrinal de la "Estrategia de

seguridad de Rumania"- subordinadas a la exigencia de defender la seguridad nacional y también a la necesidad de contribuir activamente a la creación de un ambiente de seguridad regional y global-europeo han tenido permanentemente en cuenta los objetivos de la política interior y de la política exterior del Estado rumano: una sociedad democrática, una economía de mercado funcional e integración en las estructuras políticas, militares y económicas que definen el espacio euroatlántico. En consecuencia, las prioridades de actuación del S.R.I., estructuradas y jerarquizadas con base al análisis permanente de la dinámica actual y de la perspectiva del contexto operacional interior, como también de los riesgos y de las amenazas en el plano regional tienen como fin el aumento constante de la capacidad de nuestra institución para cumplir, con suma eficiencia, con las atribuciones que le corresponden por ley.

Consideramos que, por la materialización de sus prioridades de actuación, nuestro Servicio seguirá contribuyendo, como hasta hoy, no sólo a la realización de la seguridad nacional en sus dimensiones interiores, sino también a la perpetuación de la realidad conforme a la cual Rumanía tiene tanto la vocación, como la capacidad efectiva de continuar siendo un polo de estabilidad absolutamente necesario para mantener el

equilibrio en el sudeste de Europa y en todo el continente. Por ello, nuestro país asume semejante papel también en el porvenir.

El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México

*José Luis Calderón Arozqueta
Enrique Salgado Garza **

Existen varias razones por las que el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México ha sido relativamente complejo. Una de las principales es el alto grado de politización que conlleva el tema de la seguridad nacional. Por razones políticas y culturales, México ha reproducido percepciones de seguridad nacional que práctica y teóricamente han tendido y tienden a confundir los conceptos de Estado, gobierno y Estado-nación. El resultado ha provocado desconcierto dentro de la perspectiva de seguridad nacional en la que suele mezclarse al interés del gobierno con el interés del Estado o con el interés nacional. Independientemente de las implicaciones conceptuales, el resultado de este fenómeno ha sido la politización inherente en todo lo referente a la seguridad nacional mexicana que dificulta el predominio de una perspectiva neutral y objetiva con la cual analizar la seguridad del país.

Otra limitación ha sido el alto grado de abstracción y visión estratégica que se requiere para abordar el tema de la seguridad nacional. Por un lado, se requiere de habilidad analítica capaz de entender conceptos como seguridad, amenaza, riesgo o vulnerabilidad y aplicarlos al caso de una nación específica. Por otro lado, es necesario tener una visión estratégica lo suficientemente amplia para poder evaluar y definir la situación de un país en términos de seguridad nacional. Tal visión debe estar basada en un profundo conocimiento de la realidad nacional e internacional que permita identificar los factores necesarios para obtener y mantener la seguridad nacional en el corto, mediano y largo plazos.

En el caso de la inteligencia, la principal dificultad para el desarrollo de su estudio ha sido el relativo desinterés que ha predominado en cuanto al tema. En contraste con países donde los sistemas de inteligencia son materia de estudio en

* José Luis Calderón Arozqueta es Coordinador Académico del Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos del Instituto Nacional de Administración Pública. Enrique Salgado Garza es maestro en Ciencia Política por la Universidad de Brinsh Columbia.

universidades y son practicados y utilizados por una amplia gama de instituciones públicas y privadas, en México la inteligencia ha sido uno de los aspectos menos iluminados de la vida nacional. La muy reciente profesionalización de la inteligencia pública y su muy modesta apertura han dificultado el desarrollo del estudio de la misma. Aun en el sector privado, donde existen empresas de inteligencia competitiva y de seguridad de primer nivel, el uso de tales servicios es algo relativamente nuevo y con escasa difusión.

El Colegio de Defensa Nacional, fundado en 1981, es una de las instituciones más importantes en cuanto al estudio de los temas de seguridad nacional, en él se realizan programas de estudio de alto nivel que han creado, además de cuadros de oficiales formados en el tema, una identidad de especialistas en asuntos de seguridad nacional. Una labor similar se realiza en el Centro de Estudios Superiores Navales, fundado también en 1981. En el ámbito civil, la institución pública más destacada en el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El CISEN, agencia federal de inteligencia civil para la seguridad nacional, ha realizado un gran esfuerzo en promover, desarrollar y difundir los temas de seguridad nacional e inteligencia,

tanto internamente en sus actividades dedicadas al desarrollo de sus recursos humanos, como en proyectos de colaboración con otras instituciones. Como ejemplo cabe mencionar el Diplomado en Seguridad Nacional, impartido en el CISEN a su personal y a algunos participantes externos que representan a las dependencias que conforman el Gabinete de Seguridad Nacional.

Otra importante aportación al desarrollo del estudio de la seguridad nacional y la inteligencia estratégica en México por parte del CISEN es el Programa de Estudios Estratégicos. Este programa analiza la situación de la seguridad nacional mexicana a partir de estudios en una amplia serie de temas como corrupción, alimentación, energéticos, demografía, agua, crimen organizado, educación y movimientos sociales, entre muchos más. Uno de sus objetivos es la creación de un sistema de alerta temprana, basado en indicadores de riesgo, que funcione como fuente de inteligencia estratégica para el diseño de políticas públicas y la ejecución oportuna de acciones preventivas.

Recientemente, el Instituto Nacional de Administración Pública ha dado cabida a la impartición de cursos sobre seguridad nacional e inteligencia, lo cual ha servido para ampliar de manera importante la difusión de tales temas al

ámbito civil y al servicio público en general. Por otro lado, algunas universidades han incluido programas académicos que directa o indirectamente atañen a la seguridad nacional. La Universidad de las Américas-Puebla, por ejemplo, ha impartido cursos sobre seguridad nacional, mientras que el Instituto Tecnológico Autónomo de México impartió en 1993-94 el Diploma Estudios Estratégicos, que contenía asuntos de seguridad nacional y en el que participaron Jorge Chen Carpentier, Osear de Lasse y Rafael Fernández de Castro, como coordinador,

En los últimos 20 años han surgido una serie de especialistas relacionados con el tema; uno de los más prominentes, José Thiago Cintra, fue una de las personas más influyentes en el ámbito de los estudios sobre seguridad nacional en México y en América Latina, fundando la escuela de *poder nacional-desarrollo*. A finales de la década de los 80, Thiago Cintra y Luis Herrera-Lasso fundaron el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, del cual surgen importantes artículos y ensayos y sobre todo se organizan mesas de trabajo permanentes a las cuales asisten interesados y conocedores del tema incluyendo personal militar, naval, miembros de la agencia mexicana de inteligencia para la seguridad nacional y académicos. Quizá ésta haya sido la primera manifestación organizada y

sistemática orientada a la discusión y **divulgación no sólo del concepto**. sino de los elementos y características de la seguridad nacional en México.

Por esos tiempos, Osear de Lasse, quién había sido Director General de Investigaciones Políticas y Sociales en la Secretaría de Gobernación, escribe en un **diario de circulación nacional una serie** de artículos sobre seguridad nacional. Lo mismo hace Sergio Aguayo. Pero estas aportaciones fueron lamentablemente aisladas al igual que muchos otros esfuerzos que se hicieron durante esa época. En todo caso, tales aportaciones fueron quitándole los prejuicios y tabúes que dominaban las concepciones que existían acerca de la seguridad nacional.

Otros destacados investigadores son Jorge Chabat, especialista en narcotráfico y su relación con la seguridad nacional de México; Raúl Benítez Manaut, quien estudia el caso de la insurgencia en El Salvador y luego aborda la seguridad nacional y hemisférica; Luis Herrera-Lasso, estudioso de la seguridad nacional e internacional; José Luis Píñeiro, experto en el ejército mexicano; Leonardo Curzio, especialista en seguridad nacional e inteligencia estratégica; Guadalupe González, especialista en narcotráfico como factor de la seguridad nacional; Manuel García Reyes, quien desarrolla estudios sobre la relación entre hidro-

carburos y la seguridad nacional; John Saxe-Fernández, que también estudia el aspecto estratégico del petróleo; Lilia Bermúdez, especialista en aspectos de seguridad centroamericanos, y Sergio Aguayo, quien se aproxima al tema de la seguridad nacional con el estudio de refugiados centroamericanos, en México y que posteriormente se especializa en Jos cuerpos de seguridad en México, incluyendo los de inteligencia. Otros .onnotados especialistas en temas de seguridad nacional son el General Gerardo C.R. Vega Alvarado y el Almirante Mario Santos Caamal.

Dentro de este ámbito de estudio amerita mencionar dos libros: *En Busca de la Seguridad Perdida: Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, 'Compilado por Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, y *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición*, coordinado por Sergio Aguayo y John Bailey. La importancia de estas publicaciones radica en su significativa aportación a los estudios sobre seguridad nacional e inteligencia en México al ventilar públicamente temas hasta entonces limitados a reducidos grupos de expertos en las materias y al incluir perspectivas analíticas variadas y novedosas.

El primer libro incluye útiles aportaciones a la discusión sobre el concepto de seguridad nacional, artículos sobre la teoría y práctica de la seguridad nacional en México, sobre la relación entre la

economía y la seguridad nacional de México y Estados Unidos, sobre la relación entre el medio ambiente y la seguridad nacional mexicana, un análisis de la relación México-Estados Unidos desde el punto de vista de la seguridad nacional y una evaluación general del uso del concepto de seguridad nacional en México. El segundo se enfoca principalmente en asuntos de seguridad y estrategia en el ámbito binacional México-Estados Unidos. Se analizan los intereses de ambos países, el lugar de cada uno de ellos en las perspectivas estratégicas del otro, sus relaciones militares y la interacción entre ambos en cuestiones de narcotráfico y redes ciudadanas. De forma particular destaca el análisis de políticas e instituciones mexicanas dedicadas a la seguridad nacional, incluyendo las de inteligencia.

Otro ejemplo de aportación valiosa en México es la edición sobre seguridad nacional de la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública.' Esta publicación incluye artículos que explican a profundidad la situación conceptual y operativa actual de la seguridad nacional en México.

El reclamo social expresado en los medios de comunicación sobre la inexistencia o cuando menos la ausencia de información oportuna sobre el levantamiento del ejército zapatista paradójicamente viene a dar un impulso muy importante no sólo al estudio y la divul-

gación de estos asuntos sino a la necesidad de profesionalizar a los organismos dedicados a estas tareas y de crear un Sistema Nacional de Inteligencia que se vincule a la comunidad internacional de inteligencia. A partir de este evento se tiene mayor conciencia de la existencia de órganos que recolecten información, la analicen y la difundan a los responsables del diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones del país, con el fin de que puedan tener los elementos informativos necesarios para prevenir sucesos indeseables. La identificación temprana de conflictos permite definir líneas de acción que den cauce institucional a demandas de ciudadanos y organizaciones, mucho antes de que éstos tengan que salir a las calles a manifestarse o peor aún lo hagan armados y en las montañas.

El desarrollo de estudios sobre seguridad nacional e inteligencia es de gran importancia para México por varios motivos. Sobre argumentar aquí los motivos por los que la seguridad nacional y la inteligencia ameritan ser consideradas elementos cruciales para la existencia y desenvolvimiento de cualquier país. Sin embargo, es prudente recordar que la seguridad nacional (condición en la que hay un mínimo grado de riesgo de que ocurran daños importantes a aspectos cruciales para la existencia y desarrollo de un país) es básica para el desarrollo de las naciones y una de las principales

razones de ser del Estado. Por su parte, la inteligencia (datos recolectados, procesados y difundidos para satisfacer requerimientos de información específicos) es un instrumento esencial para la toma de decisiones concernientes a la seguridad nacional, por lo que resulta evidente que el desarrollo de su estudio sea de la más alta importancia.

Otra razón es la relación simbiótica que existe entre estos temas tanto en términos conceptuales como operativos. Por un lado, un sistema de inteligencia para la seguridad nacional requiere de una definición clara y precisa de los elementos que constituyen la condición de seguridad nacional de un país. Por otro lado, la adaptación y aplicación de un concepto de seguridad nacional al caso específico de un país determinado requiere de un conocimiento amplio y profundo de los factores que afectan la seguridad de tal país, lo cual involucra al sistema de inteligencia para la seguridad nacional, ya que éste se dedica a la identificación de riesgos y amenazas.

En esa íntima relación conceptual en la que se basa la operación de todo sistema de seguridad nacional. La materialización de esta relación son las agendas de inteligencia: los asuntos que ameritan seguimiento por parte de un sistema de inteligencia al ser considerados como prioritarios para la seguridad nacional.

Las agendas de inteligencia son así el producto de la interacción de dos ámbitos distintos: el ámbito de la seguridad nacional proporciona la base conceptual y la perspectiva analítica, y la inteligencia proporciona la información requerida para identificar los diversos aspectos involucrados en la aplicación y operación del concepto de seguridad nacional.

Esta interacción es precisamente la que distingue a los servicios de inteligencia para la seguridad nacional de otros tipos de servicios de inteligencia. Todo servicio de inteligencia se dedica esencialmente a realizar una misma actividad: la provisión de información auxiliar a la toma de decisiones. Por ejemplo: un servicio de inteligencia de negocios se dedica a investigar, analizar y entregar información sobre la situación de cierto mercado, industria, empresa o producto a partir de los requerimientos de información solicitados por el cliente.

Los servicios de inteligencia de seguridad se concentran en factores que puedan afectar a la seguridad de una entidad específica, ya sea una persona, una empresa o un país. Las diversas compañías de inteligencia de seguridad, por ejemplo, proveen a sus clientes con información relevante para la toma de decisiones sobre inversiones u operaciones considerando riesgos actuales y potenciales. Un servicio de inteligencia

para la seguridad nacional hace lo mismo pero con la diferencia que el *cliente* es el Estado-nación. Por lo tanto, su función y razón de ser es la provisión de información auxiliar para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

Una razón adicional para dar importancia a su estudio en México es la necesidad de crear una cultura de seguridad nacional e inteligencia que sirva como base para establecer un consenso general sobre los fines a alcanzar y los medios a utilizar en la procuración de la seguridad de la nación. Al abrir la discusión sobre el concepto de seguridad nacional, sobre la construcción de una agenda de riesgos y sobre los métodos aceptables para la prevención y neutralización de amenazas, se genera legitimidad respecto a uno de los principales elementos de la vida nacional. Conforme aumenta la participación de los distintos intereses de la ciudadanía en estos asuntos, se otorga legitimidad a la existencia y operación de las agencias encargadas de proteger la seguridad nacional, se facilita el debate y la legislación sobre la materia y se crea un ambiente propicio para enfrentar contingencias que puedan poner en riesgo a la nación.

Otra razón de gran importancia se centra en los riesgos que implica el subdesarrollo conceptual y operativo de estos ámbitos para los derechos y

libertades de los mexicanos. La falta de precisión y claridad sobre lo que constituye la seguridad nacional de México, sobre lo que amerita ser considerado como un riesgo para la seguridad nacional o una amenaza a la seguridad nacional, puede dar lugar a la manipulación de tales conceptos por parte de grupos o personas cuyos intereses no necesariamente coinciden con los verdaderos intereses del país y que pueden servir como útiles excusas para justificar abusos de poder, violación de derechos humanos y nulificación de libertades ciudadanas. Entre más vagos y vacíos sean el concepto de seguridad nacional y los elementos analíticos necesarios para su aplicación, más margen de maniobra tendrán los aparatos de seguridad para manipularlo a su antojo. Esto es de crucial relevancia en un país como México, donde no existe un conocimiento claro sobre el tema y tampoco una legislación correspondiente adecuada en materia de seguridad e inteligencia y carecer de un alto grado de politización en lo concerniente a la seguridad nacional.

De hecho, el aspecto normativo también está íntimamente relacionado con el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia. Si se considera que la cultura normalmente sirve como base para la formación de estructuras, las leyes que definan las acciones e instituciones de inteligencia para la seguridad nacional

en México surgirán de las bases conceptuales predominantes en la materia. En otras palabras, la definición de normas **que rigen el sistema mexicano** de inteligencia para la seguridad nacional dependerá en gran medida del entendimiento que se tenga de los conceptos relevantes, Tal entendimiento es crucial ya que uno de los medios por los cuales se puede apoyar para que el sistema de inteligencia sea más eficiente, aparte de aspectos presupuestales y administrativos, es la redefinición de su misión y sus funciones. Por lo anterior, este es un momento oportuno para discutir el aspecto conceptual para mejorar no sólo lo operativo de la inteligencia para la seguridad nacional mexicana sino también para reforzar las bases sobre las cuales se creará la normativa que definirá y regulará esa poderosa herramienta del poder público. Así pues, **es necesario más que controlar a los** servicios de inteligencia, revisar claramente sus tareas y darles las herramientas, incluyendo las jurídicas, para su eficiente operación.

Considerando lo anterior, el servicio mexicano de inteligencia debe valorarse no sólo como función de Estado sino también como profesión. No se trata simplemente de un servicio de noticias para altos funcionarios, sino de un auténtico banco de información y centro de análisis comprensivo que funcione como los ojos, oídos y mente de una

nación en cuanto a asuntos de seguridad nacional. Para lograr esto se necesitan varios elementos.

El primero es la profesionalización del servicio en todos sus aspectos, desde la **formación de investigadores, analistas y administradores** hasta la optimización de procesos. El servicio de inteligencia para la seguridad nacional debe exigir y fomentar el desarrollo del personal por medio de reglamentos y procedimientos que garanticen un alto nivel de profesionalismo en sus cuadros y su operación. De hecho, hay pocas ramas del sector público que requieran de un grado tan alto de profesionalismo como el servicio de inteligencia para la seguridad nacional ya que éste no sólo implica capacitación y experiencia sino también un elevado nivel de compromiso y arraigo institucional que mantenga la debida confidencialidad y permanencia del personal. El reciente establecimiento del Proyecto de Estatuto de Servicio Profesional de Carrera en Inteligencia como norma administrativa interna del crSEN ha sido un enorme avance en este aspecto.

El segundo elemento es la despolitización absoluta del servicio. Muy aparte del hecho, ilegítimo, que una institución encargada de proteger un país entero se dedique a proteger intereses particulares, la politización impide el desempeño profesional del servicio en

general y de su personal en particular. Por un lado, afecta negativamente la calidad de los productos de inteligencia al introducir juicios de valor que alteran el análisis y las estimaciones, y dejar de lado la neutralidad política y la objetividad **analítica que son requisitos indispensables** en todo servicio de inteligencia que realmente se preocupe por los intereses superiores de un país. Por otro lado, afecta negativamente la profesionalización al supeditar el reclutamiento y permanencia del personal a cambios en las estructuras políticas. Al estar politizado, el servicio tenderá a cambiar de cuadros conforme cambien los intereses políticos dominantes, haciendo casi imposible el desarrollo a largo plazo de personal calificado y, por lo tanto, con un alto nivel de profesionalismo.

En conclusión, consideramos que es indispensable la divulgación de los temas de seguridad nacional e inteligencia, con el propósito de fomentar una cultura amplia no sólo en los medios académicos. Es necesario también que los miembros de los distintos poderes que componen el gobierno conozcan de la función de la inteligencia para la seguridad nacional como instrumento para la conducción del mismo. Asimismo la difusión de estas materias permitirán a los ciudadanos comprender la naturaleza y alcance de los mismos y no confundirlos, por ejemplo, con la seguridad pública. De esta manera será mucho más fácil construir necesarios sistemas de

regulación de estas tareas y lograr su reconocimiento para permitir su operación y continuo desarrollo orientado a su consolidación,

Notas:

¹ México D.F. Siglo Veintiuno Editores, 1990

² México D.F. Siglo Veintiuno Editores, 1996

³ Revista de Administración Pública Número 98, México D.F. Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

Trucos sucios o cartas de triunfo

Ro» Godson*

La política internacional y la inteligencia han evolucionado a través de la historia de la humanidad. Tal vez las rupturas más importantes en esa evolución han ocurrido entre las sociedades modernas y prernodernas y en la forma en que la inteligencia ha sido usada en ellas. Al **entrar** a la era moderna tardía o postmoderna, con estos tres tipos de sociedades coexistiendo, habrá una compleja mezcla de prácticas y retos de la inteligencia.

Antes de hablar sobre los retos de la inteligencia contemporánea, se identificarán las diferencias que existen entre las principales características de los valores, actores institucionales y prácticas de inteligencia de cada una de estas sociedades. Se verá que hay similitudes importantes, pero también diferencias importantes, en las prácticas de inteligencia de las sociedades prernodernas,

modernas y **modernas tardías**. Si **realmente estamos** avanzando **hacia una** era moderna tardía o postmoderna, no debe sorprendemos ver continuidades en la inteligencia, ni tampoco diferencias. La sociedad estadounidense y otras necesitan entender y anticiparse a las características de los actores en cada sociedad y el resultante enlomo de inteligencia que están enfrentando.

Este documento concluye describiendo las principales implicaciones de estos retos **para** la inteligencia, especialmente para la acción encubierta y la contrainteligencia. Adelantándonos un poco, mencionaremos que al igual que estas artes clandestinas le sirvieron **a actores de la era** prernoderna y, en ocasiones, a estados en la era moderna, habrá una amplia gama de oportunidades y retos para el uso **eficaz** de estos instrumentos en **los** albores del siglo XXI.

* Georgetown University

Sociedades premodernas

Se pueden encontrar grandes diferencias en los valores supremos,' instituciones y estrategias que cada una de estas sociedades utiliza para alcanzar sus objetivos. La sociedad premoderna ha sido la más característica de la humanidad, desde la aparición del hombre primitivo y de agrupaciones locales hace unos 500,000 años (de lo cual se conoce muy poco), hasta la aparición de sociedades agrícolas más firmemente establecidas y el surgimiento de civilizaciones multiétnicas, casi siempre en los valles de los ríos, hace aproximadamente 5,000 años. Lo primitivo y tradicional prevaleció en todas partes hasta que ocurrieron cambios dramáticos relacionados con la Reforma, el Renacimiento y más tarde la Ilustración y la Revolución Industrial (periodo al que llamamos moderno temprano).¹ La sociedad moderna generó una corriente de sistemas liberales, cuasi liberales y totalitarios en el siglo XX.

La expansión de lo moderno y el enfrentamiento con lo tradicional -los agudos conflictos entre los modernos del siglo XX y su búsqueda de aliados en las sociedades tradicionales- ha sido la lucha política predominante en la historia reciente del mundo. Estas luchas han jugado un papel importante en formar (y en parte han sido formadas por) lo

que nosotros llamamos ahora inteligencia, un término que no era común para la mayoría de las sociedades modernas y premodernas anteriores al siglo XX.

Las sociedades premodernas se han caracterizado generalmente por tener valores e instituciones tradicionales. En privado algunas de las elites habrán sido anormalmente "modernas", pero en público predominó lo tradicional. El pasado era el modelo para el presente. La naturaleza controlaba al hombre, quien buscaba alcanzar la armonía con sus fuerzas por medio de la religión. Prevalecían las jerarquías rígidas. La sociedad era adscriptiva; la gente nacía con su papel en la vida. La lealtad familiar y jerárquica era la norma predominante.

Los valores de los gobernantes eran los que daban forma a las instituciones, al gobierno y a las prácticas de inteligencia. La principal unidad política era la familia, el clan o tribu y la unidad religiosa, que frecuentemente se traslapaban. Esta autoridad fuertemente basada en la religión era la que decidía dónde y cuándo una persona vivía, trabajaba e iba a la guerra.

En ocasiones se establecieron sociedades e imperios multiétnicos. Sin embargo casi todos -los imperios Helénico, Romano. Turco y Árabe, por ejemplo-

establecieron jerarquías étnicas dentro de sus dominios multiétnicos. Algunos imperios tendían hacia la modernidad creando burocracias permanentes o semipermanentes y permitiendo el establecimiento de relaciones comerciales, propiedad privada y organizaciones no gubernamentales. Otros se convirtieron en "despotismos orientales" (como el de la China de la Dinastía Han) con fuertes élites político-religiosas, una poderosa burocracia agrícola, débil propiedad privada y frágiles organizaciones no gubernamentales y legales.

En este tipo de sociedades la inteligencia estaba diseñada para servir a los intereses de los gobernantes. A pesar de que con frecuencia eran poderosos y fuertes, esos gobernantes confiaban en muy pocos individuos, no confiaban ni en su propia familia ni en sus súbditos y mucho menos en los líderes y pobladores de otros territorios. Esta desconfianza básica era mutua. Los líderes rivales se temían unos a otros. Para ellos la recolección de información de inteligencia y lo que nosotros llamaríamos *contrainteligencia* y acción encubierta eran importantes instrumentos para gobernar. Pensaban que la *contrainteligencia* **era** necesaria **para** identificar, neutralizar y manipular a los miembros desleales de la familia, a rivales y sus agentes secretos. La acción encubierta les servía para manipular secretamente la lealtad de líderes rivales.

sus delegados y sus comandantes militares.

Existen similitudes importantes en los **escritos teóricos e históricos de asesores** de gobernantes de las sociedades tradicionales más avanzadas, y en las memorias de quienes estuvieron en **contacto con estas sociedades antes de que fueran aplastadas o quedaran** subordinadas a la sociedad moderna.' Entre las obras más famosas se encuentran la del chino Sun-tzu,' del hindú Kautilya,' del seljuc Nizam al Mulk," de los embajadores venecianos de finales de la Edad Media' y algunas narraciones de misioneros españoles de los siglos XV y XVI.'

Lo que es sobresaliente es que todos ellos subrayan la utilidad para el gobernante de la inteligencia secreta para identificar, neutralizar y emplear la manipulación por parte de otros. La inteligencia generalmente estaba centralizada bajo el control directo del gobernante. Había poca discusión sobre los elementos de la inteligencia, como la *contrainteligencia* y la acción encubierta, tal como llegaron a ser característico' de los estados modernos liberales en el siglo XX. Además de actores externos -tribus, ciudades e imperios- los blancos de inteligencia eran la propia familia del gobernante y sus funcionarios, así como familias rivales en la sociedad del gobernante. No había distinción entre la

guerra y la paz o entre enemigos internos y externos. En contraste con el patrón dominante de las sociedades liberales modernas posteriores a los sistemas de estado wesfalianos y grocianos, el uso de violencia contra rivales era algo más o menos normal. La paz genuina era anormal. La inteligencia funcionaba casi siempre, si no todo el tiempo. Recolectar información y evitar ser infiltrados y manipulados por rivales era práctica común.

En la sociedad premoderna había pocos límites para lo que podía hacer la inteligencia. Se utilizaban desde los medios más benignos hasta los más insidiosos y crueles. Ésta no era una época en donde había derechos humanos, ni Estado de derecho, ni respeto a la dignidad humana. Para debilitar, persuadir, deteriorar y derrotar a los rivales dentro y fuera del país, se usaban técnicas secretas de intimidación y persuasión como soborno, tortura, mutilación, secuestro, violación y cualquier técnica encubierta de uso de violencia, desde el asesinato a sangre fría al terrorismo y el uso de veneno (las armas biológicas de la época).

En la época anterior a las relaciones internacionales modernas, la inteligencia ponía énfasis en las artes clandestinas: la contrainteligencia y la acción encubierta. Los gobernantes frecuentemente las usaban tanto ofensiva como defen-

sivamente. Se identificaba a agentes secretos y a simpatizantes de rivales para neutralizarlos dentro y fuera del territorio. Los medios encubiertos se utilizaban para engañar, manipular, debilitar y derrotar a enemigos supuestos y reales (clanes, grupos étnicos y líderes religiosos rivales, así como a bandidos).

Evolucionando hacia **la modernidad**

A medida que las sociedades modernas evolucionaban, sus valores, instituciones y técnicas cambiaron, y también la inteligencia. El cambio fue paulatino y desigual, en forma similar a la evolución de la propia modernidad. La creencia en que el pasado no controlaba al presente ni al futuro y que la naturaleza podía ser comprendida y hacer que sirviera al hombre, tuvo un gran impacto sobre el avance de la ciencia y la tecnología. En el siglo XX éstas tuvieron una enorme influencia. Al entender las leyes de la física y al manipular aspectos del espectro electromagnético -en particular la luz, el calor y las ondas de radio- se hizo posible que surgiera la era de la inteligencia de señales (SIGINT), de imágenes (IMINT) y otras formas de recolección técnica que son conocidas ahora genéricamente como MASINT. De hecho, se podría decir que éste es uno de los principales cambios que se dieron en la "segunda profesión más antigua", que antes dependía tanto de seres humanos.

Otros cambios importantes en inteligencia surgieron de la creciente creencia moderna en la igualdad social, en contraste con la jerarquía (*status* étnico y de clase adscriptivos, y lealtad familiar y religiosa). El impacto de estas ideas, formadas durante la Ilustración y asentadas en documentos como la Declaración de Independencia y las constituciones estadounidense y francesa, con el correr de un siglo o dos comenzó a transformar la autoridad basada en jerarquía, religión y etnia. Las instituciones e instrumentos gubernamentales, al menos en teoría sí no en la práctica, debían servir al interés del pueblo sin importar su *status* adscriptivo.

El crecimiento del Estado soberano, inicialmente regido y poseído por una persona (un soberano), luego el desarrollo del Estado propiedad de la gente (el Estado-nación impersonal) y la doctrina de la autodeterminación de los pueblos fueron algo revolucionario. Comenzando en Europa noroccidental a finales del siglo XVIII, la doctrina se difundió lentamente en el continente. Irónicamente, su creciente popularidad ahí coincidió con el imperialismo europeo y la diseminación, lenta y a menudo incompleta, de estas ideas en la mayor parte del mundo tradicional.¹⁰

No todos los gobernantes y sociedades tradicionales de Europa aceptaron estos valores. Los líderes de los imperios Ruso

y Austro-Húngaro se resistieron a ellos. Algunas elites europeas aceptaron los valores modernos oportunamente porque les resultaban convenientes para unificar sociedades multiétnicas y multirreligiosas y acabar así con el imperialismo del siglo XIX. Otros adoptaron la bandera de la igualdad de derechos para todos los individuos que **vivían en una misma sociedad y en** Estado de derecho, pero en la práctica les resultó difícil mantener su autoridad en esas sociedades heterogéneas. La transición le tomó más tiempo a algunos que a otros. En el siglo XX hubo muchas anomalías, especialmente en la Unión Soviética, en los fascismos de Italia, España y Portugal, y en la Alemania nazi. Después de las guerras occidentales 'calientes' y fría, algunas durando 4 años y otras más de 75, las sociedades liberales modernas que se apegaron al Estado de derecho, en teoría sí no siempre en la práctica, fueron las que en general prevalecieron.

En el mundo tradicional no occidental, dominado durante siglos por un ambivalente gobierno europeo. el proceso está tomando mucho más tiempo. Las elites de esas regiones del mundo, algunas educadas en escuelas y universidades occidentales y otras a favor de la sindicalización laboral occidental. alentaron a poblaciones heterogéneas contra el imperialismo occidental. En nombre de la autodeterminación

nación nacional y del Estado-nación establecieron *cuasi* y micro Estados que fueron reconocidos como entidades soberanas por otros Estados y por organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas. En realidad eran pocos los que reunían los atributos internos necesarios para formar un Estado-nación. Sus poblaciones, en su mayoría, conservaban creencias tradicionales, y las principales instituciones eran también tradicionales, con un velo de Estado moderno. Los gobiernos de estos estados -representando intereses personales subnacionales particulares o de clase- no podían controlar todo su territorio ni tampoco podían asegurar la lealtad de muchos de sus "compatriotas"; el cobro de impuestos y su imposición era débil e ineficaz; las estructuras burocráticas y policíacas eran débiles; hombres fuertes locales y regionales confrontaban su autoridad. Sin embargo, internacionalmente se les reconocía como "Estados-nación modernos".¹¹

En aquellos lugares donde realmente se institucionalizó el patrón moderno, el Estado se llegó a guiar por lo que se ha llamado la "trinidad de Clausewitz", la distinción entre el Estado, la milicia y el pueblo." En la mayor parte de Europa, América del Norte y Japón existía un Estado burocrático soberano impersonal, cuyos intereses eran reconocidos por otros estados soberanos. La milicia profesional cuidaba los intereses del Estado de acuerdo con leyes aceptadas

por estados soberanos, la ley internacional y reglas internacionales de guerra. La función de la milicia era proteger al estado de otros estados y de los instrumentos militares que amenazaran los intereses de éste. En ocasiones, la milicia tenía poca capacidad para recolectar inteligencia sobre la milicia de otros estados, y raramente contaban con una organización de inteligencia profesional. Los sistemas judicial y policíaco estaban encargados de lidiar con aquellos ciudadanos o delincuentes que no aceptaran la autoridad del Estado. El resto de la población era considerada *110rs de combat* (fuera de combate), separada de la milicia y, con algunas excepciones, estaba desarmada. La milicia no apuntaba hacia la población, a menos que ésta se involucrara o apoyara en forma directa al aparato de guerra de otro Estado. A medida que los estados liberales se institucionalizaron en Europa y América del Norte, a finales del siglo XIX, sus propios ciudadanos nunca fueron blanco del estado. A menos que violaran las leyes criminales o apoyaran a un Estado extranjero tampoco eran blancos de inteligencia.

La trinidad de Clausewitz se rompió en ocasiones durante guerras entre las democracias liberales y las anomalías modernas. Los bolcheviques, fascistas y nazis la rompieron cuando alcanzaron el poder, ya que percibían que sus enemigos podían ser internos y externos, y crearon servicios de contrainteligencia

para erradicarlos. aun dentro de su propia milicia. La diligencia de los partidos **se encontraba en guerra permanente** contra sus enemigos internos y externos y no vaciló en cometer asesinatos masivos, genocidio y purgas contra sus propios ciudadanos, de hecho contra miembros de su propio partido. La acción encubierta y la contrainteligencia eran sus instrumentos preferidos para debilitar a sus enemigos dondequiera que éstos se encontraran. Al estallar la guerra, las democracias liberales respondieron a las prácticas de inteligencia de las anomalías modernas. Como se describe en los siguientes capítulos. durante la primera y segunda guerras mundiales, las democracias desarrollaron robustas burocracias de inteligencia que después decayeron precipitosamente al terminar la guerra. Las democracias reforzaron una vez más sus servicios de inteligencia y sus capacidades para contrainteligencia y acciones encubiertas conforme empezaron a luchar plenamente en la guerra fría, después de 1947.

La trinidad también se vio severamente afectada durante las luchas anticoloniales en el mundo no occidental, particularmente en las luchas violentas que surgieron después de la segunda guerra mundial. La represión colonial de los movimientos de independencia, el uso resultante de organizaciones clandestinas y las relaciones secretas que estos movimientos sostuvieron tanto con el bloque soviético como con los Estados

Unidos, orilló a los europeos a poner en la mira a poblaciones civiles no occidentales. Las prácticas de inteligencia y la falta de restricciones en los métodos utilizados tanto por los colonizadores y algunos movimientos de independencia con frecuencia nos hacían recordar a las sociedades prmodernas.¹³

Excepto por los conflictos surgidos entre los estados modernos y las luchas anticoloniales, en general la trinidad se ha mantenido. Los principales componentes del aparato de seguridad nacional de los estados liberales modernos se enfocaban hacia estados extranjeros, en la percepción de sus intereses nacionales y en su ejército. El 90% de su personal y nacionales se dirigían a extranjeros y no a la ciudadanía nacional. El uso de contrainteligencia y de acción encubierta estaba circunscrito. Se impusieron límites. Las burocracias de inteligencia, aun cuando ya existían, fueron descentralizadas. En gran medida la inteligencia estaba dirigida hacia estados, sus intereses, sus ejércitos y hasta cierto punto **sus instrumentos económicos.**

Estos conceptos basados en la Ilustración se arraigaron tanto que, cuando se inició. la enseñanza de "seguridad nacional" en las universidades durante la década de los 50 se enfocó en el Estado, sus instrumentos militares y tecnología moderna. Con excepción de los centros de capacitación de los

mismos servicios de inteligencia. ninguna universidad, ni colegio de guerra, ni cualquier otra institución incluía en su programa a la inteligencia. particularmente a las artes clandestinas. Aun ahí el énfasis se hacía en la recolección y análisis de la información más que en la contra inteligencia y en la acción encubierta. Esto era particularmente cierto en los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial. El modelo estatocéntrico de política mundial. relaciones internacionales y de estudios de seguridad "nacional" siguió dominando en círculos académicos y gubernamentales hasta hace muy poco tiempo."

Política internacional contemporánea

Aun antes de terminar la guerra fría surgieron una serie de tendencias conocidas como globalización, la era de la información y la postmodernidad. Las opiniones e interpretaciones sobre lo que está ocurriendo varían bastante, como se refleja en los diferentes términos de quienes las proponen: "el fin de la historia," "el choque de las civilizaciones:" · "Jihad contra McMundo" 17 o "la anarquía que viene". Sin duda alguna ésta no es la primera vez que se predice la desaparición del Estado moderno. Sin embargo, hay mucha evidencia deductiva e inductiva que sirve para indicar que está surgiendo una nueva era, de la cual apenas estamos comprendiendo vagamente su contorno.

No obstante, argumentando con la autoridad de hombres de estado contemporáneos, parece que una nueva política mundial está frente a nosotros. Pocos claman que los valores. instituciones e instrumentos modernos han quedado fuera de la jugada. pero muchos argumentarían que algo diferente está surgiendo, una rara combinación de lo conocido y lo nuevo. Incluso sugieren que esta mezcla plantea nuevas amenazas de seguridad que requieren -como lo reconocen abiertamente- una nueva aproximación de inteligencia. Hasta ahora no se clama mucho por usar la contrainteligencia y la acción encubierta: sin embargo. la implicación lógica de sus argumentos señala hacia esta dirección. !?

Líderes y especialistas en varios **cuerpos** globales y regionales gubernamentales y no gubernamentales están comenzando a cambiar su forma de pensar. Cuerpos regionales como la Unión Europea. el Consejo de Europa. la Organización de Estados Americanos y organismos mundiales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el BIRD (Banco Mundial) han comenzado a aumentar sus capacidades para identificar y enfrentar las nuevas amenazas de seguridad y a incorporarlas dentro de su planeación. La comunidad mundial debe enfrentar valores, actores. instituciones e instrumentos que están en constante cambio. Lo cual realizan modificando políticas y puntos de vista

que habían prevalecido por mucho tiempo. Estos actores han comenzado a comprender que un desarrollo sustentable no puede lograrse sin seguridad; sin embargo, todavía nadie ha recomendado el uso de la inteligencia para obtener seguridad.

Estudiantes y observadores informados de política mundial y seguridad están llegando a conclusiones similares, aunque a la vez existen diferencias importantes." Dada la naturaleza del ambiente que prevalece en el mundo de principios del siglo XXI -cualquiera que sea el nombre que se le dé a esta época- se necesitará una nueva mezcla de técnicas y capacidades de seguridad. Especialistas en relaciones internacionales con frecuencia enfocan su atención en las variables externas y siguen centrados en el Estado. Ellos estudian la amenaza, uso y administración de fuerzas por los estados. Pocos consideran el uso de inteligencia estatal utilizada en el extranjero. Incluso aquí el enfoque es sobre la recolección y el análisis como insumos para la toma de decisiones. Muy pocas veces se le presta atención a las artes clandestinas. Aún así el paradigma estatocéntrico dominante no puede explicar aspectos importantes de la política internacional contemporánea. Las principales teorías usadas para explicar las relaciones internacionales -particularmente el realismo, el idealismo y sus recientes variantes: neorealismo y

neoliberalismo- no nos ayudan a comprender cuáles son las fuerzas que están conduciendo a la globalización, la integración, la fragmentación y el rompimiento del Estado o a la ingobernabilidad y violencia en regiones clave como Asia Central, los Balcanes, los Andes, y en estados clave como Rusia y los de Centroamérica.

Entre especialistas en política comparativa, quienes generalmente centran su **atención en variables internas**, hay un creciente reconocimiento de que la política local y regional no puede ser explicada sólo con los conceptos y teorías dominantes del pasado. Su preocupación está principalmente enfocada hacia las instituciones, procesos y políticas domésticas de los estados. Los especialistas regionales tienden a ser más sensibles a tendencias *[isiparas* (que dividen) y a la inestabilidad. Están conscientes que valores, instituciones y prácticas tradicionales y modernas juegan e interactúan con fuerzas modernas e incluso postmodernas, y es un fenómeno que quieren explicar. Sin embargo, muchos todavía reflejan la perspectiva desarrollista o el paradigma liberal occidental. Ellos creen que la creciente modernización y globalización conducen hacia Estados-nación modernos, liberales y democráticos, y que las herramientas intelectuales y conceptos occidentales de ciencia política y los instrumentos del

Estado moderno son apropiados para comprender y guiar el proceso.²¹ Algunos especialistas estudian instrumentos específicos de violencia como el terrorismo por fuerzas estatales y no estatales, o los usos y abusos de la inteligencia, así como al crimen. No obstante, en muy pocas ocasiones tratan amenazas de seguridad locales, regionales y transnacionales y el uso de la inteligencia, aún menos a las artes clandestinas.

Algo está sucediendo. ¿Qué es lo que está cambiando?

No es fácil medir valores, creencias y expectativas cambiantes, especialmente a nivel global. Pero hay evidencia de cambios de patrones. Algunos han identificado estos patrones como modernos tardíos, postmodernos o antimodernos.²² Estos cambios parecen afectar la gobernabilidad de los estados modernos y los retos de seguridad que han aparecido. Algunas tendencias conducen a una mayor fragmentación de los estados, otras a una mayor integración, ocasionando que el Estado-nación pierda importancia como el principal actor global, a favor de otros actores más pequeños o más grandes.²³

Entre las tendencias *fisíparas* se encuentran:

1) Indigenización.- Gente en diferentes partes del mundo se identifica cada

vez más con raíces tribales o pretradicionales. Esto se ha llamado el "Movimiento del Cuarto Mundo" y se da en varios continentes.²⁴

- 2) Nacionalización o separatismo étnico.- Aumento en la identificación basada en "sangre", raza, etnia o raíces históricas percibidas y el rechazo a ciudadanía formales y heterogéneas. Este patrón también puede ser ampliamente identificado.²⁵
- 3) Regionalismo.- Regiones subestatales están atrayendo lealtad e identidad. Hay un debilitamiento del proyecto nacional en muchas partes del mundo.²⁶
- 4) Inmigración y etnificación minoritaria.- Creciente inmigración y movimiento de personas, las cuales no han sido asimiladas. En muchas partes del mundo grandes diásporas se están convirtiendo en comunidades segregadas.²⁷

Al mismo tiempo otras tendencias integran a personas de distintas naciones, lo cual tiende a socavar los Estados-nación y a sus gobiernos. Una de las más penetrantes es el cosmopolitismo, en que ciertos tipos de personas en diferentes partes del mundo comienzan a identificarse unos con otros. Notablemente las elites en las sociedades modernas y las elites modernizadas en las culturas básicamente tradicionalistas y en cuasi estados están

empezando a compartir visiones del mundo. Se han dado diversas explicaciones para el crecimiento de este tipo de cosmopolitanismo, en especial la globalización y la tecnología de información y comunicación. Estas elites, frecuentemente con altos niveles de estudio, ya no consideran su identidad como algo necesariamente vinculado a su Estado-nación o a sus orígenes étnicos. Las identidades y las lealtades tradicionales y modernas están siendo diluidas. Estas elites se están volviendo "cosmopolitas"; viajan, viven, trabajan y educan a sus hijos en diferentes partes del mundo. La mayoría habla inglés. Se **ven a sí mismas como una "nueva clase"** representativa de la "cultura mundial" y la "humanidad".

Un factor que ha contribuido a la modernidad tardía-postmodernidad también pudiera ser una rama radical de la filosofía postmoderna que en ocasiones se ha llamado deconstructivismo. Este movimiento intelectual **socava los mitos o "cuentos" nacionales**. Tanto en las sociedades modernas como en las tradicionales, acaba con las doctrinas religiosas y de la Iluminación que condujeron a instituciones e identidades tradicionales y modernas. Son pocas las personas, fuera del ámbito académico, que tienen el tiempo, la paciencia y el deseo de leer o por lo menos de estar al tanto de los principales exponentes teóricos de este tipo de

postmodernismo. Sin embargo, al igual que ocurrió con las ideas que surgieron en el pasado, los principales temas del deconstructivismo están paulatinamente dejando de ser exclusivos de la elite, para formar parte de la cultura popular por medio del arte, el cine, la literatura y la televisión."

Al mismo tiempo, la creencia en sociedades libres y democráticas, la confianza en el Estado de derecho y en el libre mercado han aumentado, lo que se conoce como internacionalismo liberal. Ahora que el comunismo ha fracasado, sí hubiese una ideología predominante es muy probable que esta fuera el internacionalismo liberal. Apoyado por estados modernos, en particular por los Estados Unidos, y por compañías transnacionales y globalizantes, el internacionalismo cuenta con simpatizantes en muchas partes del mundo. Aún le falta establecerse plenamente en muchas sociedades que anteriormente habían estado regidas por el comunismo o en regiones que con anterioridad fueron colonias." Además, presiones opuestas, que a veces llegan a tomar una forma antioccidental como **el islamismo o el "antiamericanismo"**, han aparecido en diferentes partes del mundo.

Estas fuerzas contradictorias están produciendo una gestación de valores que con frecuencia van en direcciones

diferentes. Las fuerzas de integración y las de fragmentación trabajan simultáneamente y en diferentes niveles de la sociedad. Algunas apoyan el Estado de derecho, la nación-Estado moderna y liberal, y otras lo socavan.

Por una parte, la nación-Estado moderna se ha fortalecido. La doctrina de la autodeterminación nacional permanece fuerte. A pesar de que muchos millones de personas transitan, viajan y viven en diferentes partes del mundo, todavía siguen siendo leales a una madre patria. Algunos cosmopolitas podrán ser fieles a las compañías Sony, Seagrams o Motorola, sin embargo muchos aún apoyan la idea de Estados-nación modernos. Tal vez sean renuentes, pero al parecer pagan impuestos, acatan leyes e incluso están dispuestos a morir por su independencia "nacional". El número de estados nuevos y separatistas ha aumentado dramáticamente en los últimos veinte años, y se ven pocas señales de que esto disminuya -de 150 en 1975 a 193 en 1997- sin embargo, muchos en estas unidades separatistas aspiran a tener un Estado-nación moderno.

Por otro lado, no se puede dar por sentada la lealtad a la nación-Estado. Ha habido un aumento dramático de actores transestatales y subestatales que requieren de diversos grados de lealtad y compromiso. Algunos son legales y

otros no. Otra tendencia discernible es el crecimiento o fortalecimiento de actores gubernamentales regionales, en contraposición con actores gubernamentales nacionales.

El aumento de nuevos actores legales o ilegales, algunos de alcance regional y global, es asombroso y no da señales de dejar de crecer. Algunas son organizaciones formales que cuentan con una jerarquía, burocracia y presupuesto e incluso tienen la capacidad de usar violencia ofensiva y defensiva. Otros actores son redes más informales, "horizontales", personas que trabajan juntas en forma periódica, algunas usando violencia e intimidación."

Un indicio de esta tendencia es el aumento en el número de organizaciones gubernamentales internacionales (OGI) y de organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI). Antes de la Primera Guerra Mundial existían 49 OGI y 170 ONGIs. Para mediados de la década de los setenta, estas cifras habían aumentado hasta 300 OGI y 2,400 ONOIs. Para 1988 ya eran 4,518 ONGIs. Éstas han seguido creciendo a una tasa del 3.5% anual y hay quienes estiman que ahora el número es mayor a 25,000."

Estos actores formales o informales son económicos, etnonacionales, con un solo objetivo o con varios, religiosos o

criminales. Los actores económicos, especialmente corporaciones multinacionales y compañías transnacionales en las áreas de manufactura, servicios, finanzas y comunicaciones han acaparado gran parte de la atención. Éstas controlan una gran parte de los recursos y capacidad de producción del mundo. A este nivel sus actividades tienen la posibilidad de crear o romper la estabilidad económica, social y política de muchas regiones del mundo." Algunas cuentan con capacidades propias de inteligencia, contrainteligencia y acción encubierta, y pocos o ningún Estado las controla.

Los grupos etnonacionales pueden dividirse en dos: aquellos que por cualquier medio quieren naciones-Estado separadas o autogobiernos, incluso mediante infraestructuras secretas de inteligencia y violencia, y los que tienen objetivos más limitados y cuentan con medios más reducidos. En los años recientes los grupos étnicos más ambiciosos y violentos se han concentrado en pocas áreas geográficas, especialmente en las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética. Hay muchos otros ejemplos en la mayoría de los continentes. En casi todas las regiones su relativa influencia ha aumentado y el poder y la autoridad del Estado ha disminuido.

En ocasiones los movimientos religiosos también se han trasladado con los étnicos. Algunos están separados. Los

islamistas (fundamentalistas extremos) tienen aspiraciones y alcance regional y en ocasiones aún más que eso. Unos son independientes de apoyo estatal. Cuentan con recursos financieros y humanos, infraestructuras secretas y son **capaces de usar violencia en muchas** partes del mundo. Otros, como el Aum Shinrykyo que tiene su base en Japón y que opera también en Rusia y los Estados Unidos, son actores transnacionales con una infraestructura secreta y con capacidad para usar violencia e **incluso armas de destrucción masiva.**

Es difícil categorizar el creciente número de ONGs de alcance global. Tal vez sea útil utilizar el término cosmopolita. Algunas promueven un solo asunto mientras otras buscan gobernar globalmente. Unas organizaciones, como el movimiento internacional del trabajo, han existido desde hace décadas y han tenido un papel muy importante en la política mundial del siglo XX. Otras son relativamente nuevas. Algunas están muy bien financiadas y organizadas de forma tradicional, como Transparencia Internacional, que trata el asunto de la anticorrupción, y Amnistía Internacional, que busca proteger los derechos humanos y, en efecto, el Estado de derecho. Estas organizaciones operan en forma legal y abierta. Otras no están tan bien organizadas e incluso operan secretamente. Aún así hay grupos **relativamente comunes que en ocasiones** recurren al uso de violencia e intimidación

flsica. Por ejemplo. algunas de las organizaciones y redes más radicales dedicadas al asunto del medio ambiente. Se sabe que existen algunos miembros de *Greenpeace*, una organización mundial con elementos de estructura tradicional. que han hecho uso de estas tácticas.

Las organizaciones criminales. por la naturaleza misma de sus actividades. tienen que operar en secreto. Durante décadas éstas han sido poderosas en algunas regiones como Sicilia y partes del sudeste de Asia. Pero recientemente las organizaciones criminales se han multiplicado y transnacionalizado. Son muy **pocas** las regiones del mundo en donde no existen. Algunas regiones son "fuentes" o "santuarios". como por ejemplo los Andes. el sudeste y sudoeste de Asia, Nigeria, Rusia y México. que son la fuerza matriz de la organización y con frecuencia son la fuente de su materia prima: gente o drogas. Otras áreas sirven como zonas de tránsito. por conducto de las cuales se mueven los criminales y sus productos. Asia Central, Turquía y el Caribe caen dentro de esta categoría. Otras áreas proporcionan servicios que ayudan a los criminales a evadir las leyes nacionales: operaciones financieras encubiertas. lavado de dinero. provisión de pasaportes y otros documentos. Otras áreas como los microestados en Europa no sólo son atractivos por ser paraísos

fiscales. ya que han expandido sus ofrecimientos. Otras áreas como el Pacífico Sur y el Caribe son de reciente creación y han sido estimuladas por la creciente economía subterránea. Se estima que la cantidad anual que **manejan estas economías criminales** va de \$500 mil millones a \$1 trillón de dólares, lo que es mayor al Producto Nacional Bruto de más de la mitad de los Estados en el mundo.³⁴

La mayoría de las ganancias ilegales proviene de las regiones blanco. las áreas más ricas y desarrolladas de Norteamérica, Europa. Australia y Japón. El crimen organizado le ha dado nuevos niveles de sofisticación a la operación de vicios tradicionales como las drogas. la prostitución. las apuestas y el agio. Además se ha diversificado hacia otro tipo de actividades criminales como lo es el contrabando de inmigrantes ilegales. Algunos gobiernos e institutos de investigación calculan que los criminales transportan ilegalmente a **un** millón de personas por año. con frecuencia transnacionalmente, resultándoles ganancias aproximadas de 5 a 7 billones de dólares anuales." Otras actividades criminales muy expandidas y lucrativas incluyen el secuestro. robo de autos y ecodelitos como el desecho ilegal de desperdicios tóxicos. robo y transportación de fauna y flora prohibida. así como de especies en extinción. A pesar de que existe el tráfico de armas.

hasta donde se sabe, no se incluyen todavía las de destrucción masiva. Sin embargo, si quisieran hacerlo, son muchas las organizaciones criminales que probablemente tengan la capacidad para lograrlo.

Sus actividades reducen el desarrollo económico, hacen que el dinero no se use en actividades productivas, dañan al ambiente y abusan de los derechos de muchos cientos de miles de individuos. Sin embargo, el crimen organizado presenta otro reto importante para la sociedad liberal: los nexos clandestinos, simbiosis y colaboración, entre criminales profesionales y actores políticos. Por una parte los criminales organizados establecidos cooperan secretamente con las autoridades del Estado en diferentes niveles de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con el sector no gubernamental, partidos políticos, instituciones financieras, abogados, entre otros. Los criminales también colaboran en secreto con actores políticos "ilegítimos" o ilegales como los grupos etnonacionales y religiosos, especialmente con los violentos.

Por supuesto que esto no es un problema nuevo, pero el grado actual de colaboración no tiene precedente. Esto pasa en casi todos los continentes y en las zonas de especial preocupación para los Estados Unidos, como México, Rusia

y la CEI, Turquía, Nigeria y Sudáfrica. Debido a la interconexión entre las áreas fuente, de tránsito, de servicio y zonas objetivo, casi todos los países sufren de cierto grado de colaboración político-criminal y el problema ha asumido una importancia mundial. Organizaciones globales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como regionales, como la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea y el G-8, ven ahora **al crimen organizado**. la colaboración político-criminal y la corrupción como uno de los retos de seguridad más serios de la próxima década.³⁶

En resumen, la sociedad liberal moderna está amenazada cada vez más por fuerzas no estatales. Esto no sugiere que la era de las naciones-Estado y los *cuasi* y microestados ha pasado. En cambio, sugiere que existe una serie de formas para que las personas obtengan lo que quieren a nivel local, nacional, regional o global. Existe la opción de trabajar con los gobiernos de Estados-nación o por medio de actores no estatales, legales e ilegales, formales e informales.

A medida que se han mezclado actores y valores, también han cambiado las **estrategias, instrumentos y técnicas**. **Esto ocurría aún durante la transición** de la sociedad premoderna a la moderna. En las sociedades tradicionales las elites de los imperios locales y

multiétnicos eran más importantes que el "Estado" o la "sociedad". El asesinato de reyes o emperadores, las alianzas entre familias gobernantes rivales, los matrimonios por conveniencia, el uso de la fuerza, la corrupción de jefes de asesores y generales de los gobernantes rivales eran prácticas comunes en los siglos XIX y XX, antes de que se institucionalizara el sistema de Westfalia.

Sin embargo, con la llegada del sistema moderno de Estados-nación, la forma de gobernar ha cambiado. El "interés nacional" se convirtió en foco de atención en lugar de los intereses personales de los gobernantes, aumentando la capacidad militar del Estado y movilizándolo el poder de otros estados. En general, el Estado monopolizó la violencia. Se agudizó la distinción entre el Estado y sus instrumentos, y la sociedad o población en general. A pesar de eso, en un esfuerzo por debilitar o influenciar a gobiernos rivales, ocasionalmente se amenazaba a la población de otros estados. Instrumentos abiertos y encubiertos en ocasiones se dirigían hacia la población o sociedad, a veces de forma importante, en especial durante las guerras y batallas libradas por y contra las anomalías modernas como los nazis y los partidos comunistas gobernantes. En algunas ocasiones instituciones no gubernamentales, como organizaciones laborales, religiosas y culturales fueron creadas o infiltradas

por actores estatales. Sin embargo, los principales instrumentos (militares, económicos y diplomáticos) eran monopolizados y utilizados por los estados contra otros gobiernos en beneficio de sus intereses nacionales.

El cambio o mezcla de sociedades y de actores modernos-postmodernos también ha coincidido con cambios en tecnología, estrategia e instrumentos.³⁷

Por un lado, los estados, en especial los liberales modernos, siguen siendo particularmente capaces de movilizar recursos para lograr sus objetivos. En el corto plazo, dentro de los próximos 10 años, existe la probabilidad de que haya una relación asimétrica de poder entre los Estados Unidos y otros estados. Más que cualquier otro estado, los Estados Unidos serán capaces de movilizar importantes recursos militares, económicos y políticos para poder desplazarlos en la mayoría de las regiones del mundo.

Por otra parte, otros Estados modernos, *cuasi* y micro, así como actores no estatales, pueden retar la seguridad de los Estados Unidos y otras sociedades liberales. Para empezar, algunos de estos estados, por débiles que sean, se rigen por preocupaciones personales y familiares. Éstos y varios actores ilegales no están limitados por la trinidad de Clausewitz. La diferenciación entre el Estado y la población no prevalece

ahí, si es que alguna vez fue así. Como resultado, los gobernantes de los estados liberales, de los no tan liberales y de los actores no estatales y sus familias, una vez más son blancos potenciales de asesinatos, extorsión, soborno y corrupción. También hay un rompimiento en la diferenciación entre la burocracia del Estado, en especial en la milicia, la policía y las agencias de inteligencia, y el resto de la población. Los líderes de muchos cuasi estados y estados débiles, así como los actores no estatales, por lo general usan organizaciones paramilitares y milicias. En algunas ocasiones estas fuerzas usan uniformes que los distinguen de los militares, pero no siempre. Pueden usar ropas civiles e incluso enmascarar su identidad. Pueden o no vivir separados de la población, estar o no disciplinados. Pero ciertamente no se rigen por los códigos uniformes de la justicia militar ni siguen las reglas de guerra para el trato a prisioneros, atención a heridos o civiles. Los comandantes locales y regionales de estas organizaciones, ya sea que pertenezcan o no al Estado, viven "de la tierra", extorsionando y robando a la población local. Cobran una cuota tanto a empresarios legales, campesinos, trabajadores y viajeros, y dan "permisos" para llevar a cabo actividades ilícitas como el tráfico de drogas, contrabando de armas, personas o autos, por una cuota. Algunos líderes locales también organizan actividades crimi-

nales para enriquecerse personalmente o para mantener sus fuerzas con las ganancias. Es posible que estas fuerzas **no sean competencia militar para las** fuerzas convencionales de los Estados Unidos o de otros países. Sin embargo, cuentan con una serie de ventajas o capacidades locales que ponen en peligro los intereses de democracias liberales que son mucho más fuertes, incluso en algunos casos neutralizan las ventajas de éstas.

Los Estados Unidos y otras democracias tienen intereses en muchas regiones donde estos nuevos actores y estrategias son importantes. Ningún estado en la historia ha tenido tantos ciudadanos, propiedades y materias primas localizadas en el extranjero como los Estados Unidos. Muchos de éstos están en regiones ocupadas por estados débiles y actores no estatales no regulados. Además, estas regiones se **usan como santuarios, zonas de servicio** y tránsito para ataques dentro de los Estados Unidos y otras democracias.

Algunas de estas áreas también son de importancia estratégica. Algunos de los gobiernos en estas regiones tienen o pronto tendrán armas de destrucción masiva y son capaces de lanzarlas regionalmente o hacia América del Norte, Europa y Japón. En caso de que los Estados Unidos u otros países se vieran involucrados en conflictos

regionales locales, estos gobiernos podrán amenazar con diferentes tipos de represalias. Otros actores políticos no serán líderes de estados tratando de proteger los intereses de sus estados. Al contrario, son líderes de tribus, clanes, **feudos y criminales o una combinación** de los mencionados anteriormente, muchos con poco sentido de representatividad de los intereses de una ciudadanía sensible.

Las tecnologías modernas también representan nuevas oportunidades para dañar a los adversarios. Además del terrorismo convencional -principalmente bombas y pistolas- algunos actores políticos también se están interesando en lo que se llama la guerra de información, guerra cibernética y guerra de red. Esto puede incluir disrupción física y el uso de operaciones de información en la guerra física. También se pueden usar sistemas de información en conflictos políticos de "baja intensidad". Las infraestructuras críticas de las sociedades más desarrolladas -telecomunicaciones, transportes, sistemas financieros y de salud, por ejemplo- son vulnerables a lo que algunos han llamado "armas de disrupción masiva". Por ejemplo, el interferir con el aprovisionamiento de energía a los Estados Unidos, o el abasto de agua en una región clave como la ciudad de México, podría ocasionar grandes estragos. A medida que la fami-

liarización y experiencia aumenta, las vulnerabilidades de las sociedades liberales -para proteger a sus ciudadanos y propiedades en el extranjero, así como en casa- se van a hacer cada vez más patentes.

Probablemente los adversarios también se den cuenta de que para desarrollar, proteger y usar efectivamente las tecnologías tanto de destrucción como de disrupción masiva se requiere de una infraestructura secreta, es decir, capacidades de contrainteligencia y de acción encubierta. La revolución informática ofrece oportunidades para identificar a quienes están desarrollando estas técnicas, y también ofrece muchas oportunidades para esconderse y engañar. Es de suponerse que líderes de estados rebeldes, débiles, cuasi y micro estados, los cuales representan casi la mitad de los gobiernos en el mundo, así como actores no estatales -etno-nacionalistas, terroristas y criminales- por sí mismos o en colaboración con otros actores políticos, también tendrán la capacidad para usar estos instrumentos. ^{aa}

El papel de la inteligencia

La política internacional está en medio de un gran cambio. Aún hay líderes, instituciones e instrumentos de la sociedad tradicional. Hay estados modernos liberales que generalmente

acatan las reglas de Clausewitz. y hay tendencias, valores e instituciones del periodo tardío moderno operando en contextos locales, regionales y globales que socavan el poder e influencia de estados y gobiernos. No será fácil desarrollar políticas y estrategias coherentes en esta era.

¿Cuáles son las implicaciones para la inteligencia en este aspecto?

Como se argumenta en este libro (y en otros)." los cuatro principales elementos de inteligencia -recolección, análisis, contrainteligencia y acción encubierta- tienen una relación simbiótica entre sí y con la política y estrategia en general. En tiempos de coherencia estratégica y de políticas, por ejemplo, durante la era de contención posterior a la segunda guerra mundial, la misión y prioridades de estos elementos de inteligencia normalmente estaban definidas con mayor precisión y se asignaban recursos para su ejecución. Los elementos tienden a operar simbióticamente, apoyándose unos a otros para alcanzar sus objetivos estratégicos. Aun cuando hay consenso para enfrentar a un adversario centralizado como lo fue el bloque soviético, este estado ideal de cosas no siempre se logra. Como se mostrará más adelante, existen diversas variables o condiciones que afectan el funcionamiento y efectividad de la inteligencia. En un periodo de cambio

global, incertidumbre y complejidad, como el que estamos experimentando actualmente, es especialmente difícil desarrollar una inteligencia coherente para lograr objetivos estratégicos. Los creadores de políticas no siempre solicitan sus lineamientos de inteligencia con claridad. Si esto ocurre, una implantación efectiva significará reorientar o recalibrar los medios para los fines deseados.

Los recolectores y analistas deberán entender las orientaciones de valores en competencia de innumerables actores, así como las estrategias e instrumentos que usan. En ocasiones estos múltiples actores operan en la misma región, a veces en otras regiones y a veces globalmente. El reto será determinar los objetivos de tantos actores y los instrumentos que están usando, tanto abiertos como encubiertos para lograrlos. Ya sea que la estrategia de sus jefes políticos sea coherente o no, se espera que los recolectores y analistas se anticipen, si no es que predigan las tendencias en las amenazas y oportunidades para las políticas.

La contrainteligencia y la acción encubierta, como lo han hecho en el pasado, proporcionarán ventajas importantes a quienes las puedan usar efectivamente en servicio de la política, así como de la recolección y el análisis. Las artes clandestinas no sólo serán

capaces de identificar amenazas y oportunidades, sino que también servirán como instrumentos de políticas y estrategias. Su funcionamiento puede proteger a sus propias sociedades así como a sus sistemas de inteligencia de ser penetrados y manipulados por otros, y proveer capacidades para debilitar adversarios y asistir coaliciones de fuerzas amistosas.

Contrainteligencia

La misión principal de la contra-inteligencia es identificar, neutralizar y explotar la inteligencia o la infraestructura secreta de otros. Por su misma naturaleza es una herramienta tanto defensiva como ofensiva. Defensivamente, recolecta y analiza información **sobre** la infraestructura de inteligencia y clandestina de adversarios para proteger secretos militares, diplomáticos, técnicos y de inteligencia y para proteger al Estado de ser penetrado, engañado o manipulado por actividades secretas de otros. Ofensivamente, la contra-inteligencia ayuda a avanzar la estrategia y las políticas por medio del conocimiento sobre la inteligencia del adversario y explotar sus vulnerabilidades para debilitarlo o manipularlo a favor propio. En realidad, sólo las burocracias de contra-inteligencia de los estados liberales pueden ofrecer estos servicios de-defensivos y ofensivos tanto dentro de su país como en el

extranjero. Las herramientas para impartición de justicia, diplomáticas, económicas y culturales del Estado pueden trabajar con el servicio de inteligencia en ambas partes de esta misión de contra-inteligencia. El sector privado también puede colaborar para evitar la penetración y el aprovechamiento de **sus** recursos. Pero sólo la contra-inteligencia, y particularmente aquellas partes de la comunidad de contra-inteligencia que operan en el extranjero, tiene la misión y las capacidades para entender, defenderse de, y explotar la inteligencia secreta de un adversario.

Por ejemplo en las sociedades liberales la impartición de justicia es reactiva, con buena razón. Siguiendo al Estado de derecho, con frecuencia juega un papel importante en la identificación de criminales profesionales, terroristas y quienes producen y hacen que proliferen armas de destrucción masiva. Pero la principal responsabilidad o misión de la impartición de justicia en las democracias es arrestar y enjuiciar violadores de las leyes criminales del Estado. Con excepciones, las agencias de impartición de justicia no se enfocan hacia la violación de leyes extranjeras. Tienen poco ímpetu para desarrollar capacidades y conocimiento para penetración a largo plazo y en altos niveles y para la neutralización de infraestructuras secretas de adversarios, especialmente de organizaciones

extranjeras, que puedan o no representar una amenaza.

La impartición de justicia también conduce sus asuntos principalmente al descubierto y se supone que se **apega** al Estado de derecho. Sus operaciones y resultados están sujetos al escrutinio público. La información que los impartidores de justicia obtienen muy usualmente tiene que presentarse **públicamente** en corte ante quienes están siendo procesados. La misión, entrenamiento, métodos, procedimientos y cultura no es la misma que la de quienes trabajan en las áreas de inteligencia y contrainteligencia, a quienes por lo regular no se les pide que acaten las leyes extranjeras y no operan bajo el escrutinio público. Esto no quiere decir que recolectores (investigadores) y analistas de impartición de justicia hábiles, profesionales y capaces no hagan una gran contribución para identificar y neutralizar aspectos importantes de empresas criminales extranjeras, particularmente cuando están dirigidas a su propio Estado. Sin embargo, normalmente no tienen la misión, capacidades, recursos y habilidades necesarias para darle alcance a importantes alianzas secretas en la época contemporánea.

La contrainteligencia juega un papel particularmente importante en responder a las complejas coaliciones que se han

desarrollado entre actores gubernamentales y no estatales. El ex-director de operaciones clandestinas de Alemania (occidental) en el BND recientemente señaló que existe colaboración secreta entre líderes criminales y autoridades políticas en **muchas regiones estratégicas, especialmente** en lo que era la Unión Soviética.⁴⁶ Quienes participan en estos nexos político-criminales emplean a muchos funcionarios de inteligencia que trabajan **o han trabajado en esa área, para facilitar** fortalecer y proteger su relación. Por tanto, es extremadamente difícil que la impartición de justicia fuera de la región, así como dentro de la región, penetre **estas alianzas e infraestructuras clandestinas. Ha** habido ocasiones conocidas en que agencias locales de impartición de justicia, inteligencia y seguridad han sido penetradas por estas coaliciones político-criminales. Funcionarios honrados en estas regiones pueden estar informando a líderes o superiores políticos que forman parte del nexo político-criminal. Este **experimentado exfuncionario alemán** argumenta que quienes están en mejor posición para identificar y analizar este **tipo de retos son especialistas en** contrainteligencia extranjera. Ellos están menos constreñidos y más seguros que la impartición de justicia local y extranjera y los servicios locales de seguridad. Ellos tienen la habilidad, **conocimiento y capacidades necesarias**

para comprender la colaboración secreta que se da entre actores gubernamentales y no estatales extranjeros.

Similarmente, es muy difícil para la impartición de justicia penetrar las relaciones entre criminales y otros actores no estatales, como los grupos que usan la violencia para lograr sus objetivos político-religiosos. La vigilancia y penetración de estas relaciones usualmente secretas se hace dentro y fuera del país y con frecuencia en lugares relativamente inaccesibles. Las laderas orientales de los Andes, el valle de Bekka en el Líbano, zonas del sudeste, sudoeste y centro de Asia que no están bajo ningún control real son territorios difíciles. Es muy difícil determinar lo que realmente está ocurriendo cuando operativos y capacidades de inteligencia de diversos actores estatales y no estatales se agregan a una mezcla de por sí secreta. Aún así, la identificación de actores, el entendimiento de sus móviles y la anticipación a las técnicas que usarán estas coaliciones, es uno de los retos clave que enfrentan las democracias liberales en esta era contemporánea.

Aparte de ayudar a los recolectores y analistas a identificar y proteger sus sociedades de coaliciones adversarias -función defensiva de contrainteligencia- la contrainteligencia usada ofensivamente puede tener aún mayor

importancia estratégica. Las democracias liberales tienden a utilizar esta herramienta únicamente en tiempos de guerra o crisis. En tiempos de paz y prosperidad la tienen 'en la banca' y los practicantes de contrainteligencia ofensiva raramente son animados o apoyados. Ocasionalmente, estados que se sienten amenazados usan este instrumento, como Israel por ejemplo. Actualmente, en los Estados Unidos puede haber un mayor incentivo para usar la contrainteligencia ofensiva. Las coaliciones amenazantes actuales -criminales, terroristas y estados rebeldes- y las tecnologías que tienen a su alcance son muy diferentes a los antiguos 'enemigos' como la Unión Soviética. La contrainteligencia ofensiva podría explotar el conocimiento sobre infraestructuras secretas del adversario para desbalancear sus fuerzas y forzarlos a desviar recursos críticos para defenderse contra ataques ofensivos de enemigos bien informados. La contrainteligencia ofensiva también puede servir para engañar y manipular a líderes de coaliciones hostiles, de la misma forma que los gobiernos occidentales lo hicieron en múltiples ocasiones durante la segunda guerra mundial y la del Golfo.

Más aún, ya que es difícil arrestar y encarcelar a líderes de coaliciones adversarias -nótese el número relativamente bajo de terroristas y líderes criminales encarcelados- es necesario tomar otras medidas. Así como la contrainteligencia ha sido utilizada por

democracias en varias ocasiones durante el siglo XX, esta puede ser utilizada para enfrentar las amenazas más difíciles de la era contemporánea. A pesar de que casi nada ha aparecido públicamente sobre este tema, los medios de contrainteligencia (utilizados por una combinación de inteligencia e impar-tición de justicia) ocasionalmente han trastornado y socavado severamente organizaciones criminales en el hemisferio occidental. Los criminales son fundamentalmente desconfiados uno del otro, con buenas razones. Para explotar esta predisposición, sembrar desconfianza entre criminales y sus aliados políticos podría hacerlos dedicar bastante tiempo evaluando situaciones e individuos. Al asegurar bienes de un grupo y hacerle creer a éste que fueron delatados o traicionados por otro, se desviaron significativamente sus recursos y energía. Esta acción no detuvo a los criminales más importantes del área, sin embargo, los debilitó y destruyó la cooperación entre algunos de los principales actores políticos y criminales.

Estas son tareas difíciles y peligrosas. Es necesario bastante cuidado, planeación y supervisión -desde fuera de las filas de los operativos- para asegurar que los programas para evitar o romper el vínculo entre grupos políticos, criminales y terroristas sean efectivos y coherentes con las normas de la sociedad liberal. Habrán riesgos. La violencia, el asesinato y otros crímenes capitales son actividades de rutina para muchos de

estos actores. Podrá haber serias **reacciones, incluso mortales, si se sienten amenazados. Pero las alternativas** -permitir el desarrollo de relaciones de cooperación entre maleantes que usan técnicas que amenazan **con destrucción masiva o** disrupción masiva y que atentan contra los derechos humanos, la vitalidad económica y el gobierno democrático- tampoco son muy atractivas.

Acción **encubierta**

Una acción encubierta es el influenciar condiciones y comportamiento en formas que no pueden ser atribuidas al auspiciador de tal acción. La acción encubierta y la contrainteligencia pretenden manipular y controlar adversarios. Pero una de las principales diferencias es que la acción encubierta normalmente está dirigida a actores fuera del ámbito de la inteligencia, mientras que la contrainteligencia está apuntada hacia operativos de inteligencia adversarios y sus directivos políticos. La acción encubierta busca influenciar valores, instituciones e instrumentos más abiertos. También puede dirigirse hacia actores estatales y no estatales.

La historia de la acción encubierta durante el siglo XX, por lo menos en las democracias liberales, ha sido muy variada. Se pueden encontrar tanto grandes triunfos como grandes derrotas en abundancia. Indiscutiblemente con-

roversiales en la mayoría de las democracias liberales, algunas han establecido complejos mecanismos de supervisión para la acción encubierta a finales del siglo XX con el fin de asegurar que sea usada por el Estado de manera consistente con los valores democráticos, y sólo en parte para asegurar que esté siendo usada en forma efectiva.

A las democracias liberales suele disgustar el uso de la acción encubierta en tiempos de paz, optando en su lugar por influencias abiertas. En los estados donde actualmente se asignan recursos y se mantienen mecanismos tales como el Fondo Nacional para la Democracia (EU), la Fundación Westminster (Reino Unido) y las fundaciones partidistas alemanas, para promover los valores democráticos, el Estado de derecho y el desarrollo económico en otras regiones, hay quienes dicen que los medios secretos no son de mucha utilidad y sí tienen muchas desventajas. Sin embargo, se pueden vislumbrar muchas circunstancias donde la acción encubierta es una útil herramienta adjunta o complementaria para instrumentos abiertos. Como regla general, la acción encubierta es útil cuando los mecanismos abiertos dañarán a los beneficiarios de la acción o asistencia encubierta, y a su auspiciador. Tanto en las guerras como en la paz, y en el área gris entre ellas, surgirán muchas oportunidades para

dañar coaliciones adversarias y promover intereses de coaliciones amistosas, siempre y cuando el auspiciador o el beneficiario directo y los operativos de actividades específicas no sean reconocidos. Como se discutirá en el libro, habrá ocasiones en que se requerirá una cobertura profunda. En otras un barniz superficial será suficiente.

Para ejemplificar, parte de una campaña para reducir la influencia transnacional de terroristas, proliferadores y otros tipos de criminales y sus aliados políticos sería exponerlos públicamente. Por ejemplo, si se volviera de todos conocido, basándose en hechos, que una persona, grupo o causa estuviese involucrada en algo considerado generalmente como un crimen contra la humanidad o como vandalismo internacional, es muy probable que la persona o grupo quedarían expuestas a gran escrutinio e incapacitadas para actuar como antes. Si fuese expuesto que líderes etnonacionalistas, revolucionarios o religiosos usan el crimen deliberadamente (tal como el tráfico de drogas, mujeres, niños y material radioactivo), se volverían parias. Muchos estados y cuerpos internacionales los condenarían y sería muy difícil, tanto para ellos como para sus familias, obtener visas y viajar o hacer negocios con bancos y empresas legítimas. Su propaganda no sería tomada en cuenta o sería desacreditada; se les haría más difícil operar eficazmente.

Hay ocasiones en las que es posible lograr esta exposición en forma abierta. Si un gobierno sostiene públicamente que **una persona o grupo ha cometido** determinado acto y usa la información que recolectó en forma abierta o clandestina para sustentar el hecho, eso puede ser suficiente para minimizar el comportamiento. Eso tiene ventajas y desventajas. Una campaña de exposición abierta, tal vez coordinada con una campaña pública, tendría varias ventajas. Permitiría la difusión de información condenatoria sin indicar quién y cómo se obtuvo para respaldar declaraciones generales más abiertas o la negación de visas, etcétera. Aún cuando no hubiese una campaña abierta, en muchos países la difusión de libros, artículos o videos que contengan información veraz que sustente el hecho que determinado grupo o político está conscientemente involucrado en y se beneficia de, digamos, el crimen organizado, puede tener un impacto significativo en la reputación e influencia de la persona, grupo o causa.

Ya que es muy difícil conducir efectivamente una campaña orquestada apoyándose exclusivamente en medios abiertos, sólo raramente es posible desarrollar una coalición gubernamental cuasiglobal para hacerlo. Por lo tanto, una campaña abierta, emanando de una o dos capitales, parecería ser, y por lo tanto sería, la preocupación de uno o dos

gobiernos 'acechando' determinados extranjeros. Estos blancos, frecuentemente con contactos políticos bien posicionados, también emplean abogados y especialistas en relaciones públicas abiertas y clandestinas que tratarán de socavar los cargos. Además, para hacer creíbles los cargos y para sustentar la campaña, en un proceso legal el gobierno estará tentado o presionado para difundir información que ponga en peligro sus fuentes humanas o técnicas. Una campaña así de abierta, también podría desalentar el reclutamiento de varios especialistas y organizaciones del sector privado. Habrá algunos en el sector privado que se sientan alentados por las denuncias abiertas sobre los perpetradores y la información proporcionada. Muchos otros, particularmente grandes instituciones dentro y fuera del país, no desearán cargar con los problemas legales potenciales (por ejemplo, demandas por difamación de honor por parte de los perpetradores), el ser etiquetados como instrumentos o sirvientes del gobierno de los Estados Unidos, o ser blanco de amenazas de represalias por parte de los perpetradores. La reputación y la sombra militar de Washington puede ser importante en algunos contextos, sin embargo, hace poco por proteger -**política y psicológicamente- a actores extranjeros no gubernamentales. La asociación directa con el gobierno estadounidense podría representar una desventaja.**

Finalmente, una campaña encubierta podría limitar la exposición de un gobierno ante problemas legales. Los Estados Unidos no tendrían que arriesgarse a ser involucrados en el proceso legal por los perpetradores en los Estados Unidos, por ejemplo en una demanda civil, o en otros países. También si ellos lo deciden, en determinado momento, entablar juicio contra los perpetradores, el gobierno pudiera estar en una posición delicada por la detallada información que ha admitido en el debate público.

Indudablemente existen riesgos relacionados con la opción encubierta. El gobierno podría estar equivocado sobre la culpabilidad de un criminal, quien no contará con los medios suficientes para resarcirse una vez que se ha hecho el daño a su reputación. Para minimizar este riesgo se puede adaptar una supervisión especial a programas diseñados para debilitar adversarios mediante la exposición pública." Los lineamientos, procedimientos y técnicas generales utilizadas pueden ser reportadas a cuerpos de supervisión de los poderes ejecutivo y legislativo antes y durante estas campañas para minimizar errores sobre culpabilidad y para asegurar que las medidas tomadas sean consistentes con los valores de las sociedades liberales.

También existe el riesgo de venganza por parte del blanco. Podría ir tras los administradores de la campaña y aque-

llos involucrados en ésta. Indudablemente, periodistas y otros han sido blanco y han sido asesinados en múltiples ocasiones, pero por lo general sin tener en cuenta si formaron parte de alguna campaña abierta y encubierta

Finalmente existe el riesgo de que la campaña encubierta sea expuesta públicamente. Esto no representaría un gran problema si se cuenta con las pruebas suficientes para demostrar la culpabilidad, si las técnicas empleadas en la campaña fueron consistentes con los valores democráticos y si existe el consenso político sobre los objetivos del programa. La exposición de una campaña encubierta generalmente es perjudicial en el corto plazo, pero la probabilidad, riesgos y costos de tal exposición son mínimos si los programas encubiertos son consistentes con las perspectivas públicas de la amenaza, si se siguen en forma adecuada los procedimientos de autorización para llevar a cabo esta acción encubierta y si los métodos utilizados no violan los estándares generales de decencia. Como se argumenta en este libro, tales campañas de exposición han sido exitosas en el pasado en muchos contextos políticos, por ejemplo, para desacreditar a oponentes políticos por su afiliación con violencia, extremismo y actividades de inteligencia de gobiernos hostiles.

Esta ejemplificación de cómo la acción encubierta, y la previa discusión de cómo

la contrainteligencia puede ser adaptada al ambiente contemporáneo, no pretende sugerir que la seguridad puede ser incrementada principal o exclusivamente por medio de las artes clandestinas. De hecho la tesis de este libro es que sólo en muy pocas ocasiones ha ocurrido esto. Sin embargo, a pesar de que las artes clandestinas son públicamente etiquetadas como "trucos sucios", las democracias liberales como los Estados Unidos, excepto en crisis o en tiempo de guerra, han sido renuentes a hacer lo necesario para usar estos instrumentos estratégicamente. Para que esto pueda lograrse en la compleja era contemporánea de política internacional, tendría que haber un consenso -dornécticamente y preferiblemente entre democracias- sobre los elementos básicos de la amenaza y la utilidad de estos instrumentos. Además, sería prudente asegurarse que estas técnicas sean regidas por lineamientos consistentes con valores liberales y que exista una supervisión para asegurar el cumplimiento de las reglas y para asegurar la efectividad.

Conforme se desarrolla este consenso estos instrumentos clandestinos también tendrán que ser integrados dentro de una política general. (Si no existe una política general es muy poco probable que los instrumentos clandestinos por sí mismos tengan un impacto importante.) Aun asumiendo consenso y política integrada,

para que estos instrumentos sean efectivos también es necesario contar con una 'infraestructura' secreta y efectiva de contrainteligencia y acción encubierta, descrita en capítulos subsiguientes. Profesionistas de tiempo completo y efectivos de medio tiempo tendrán que ser reclutados, capacitados y apoyados, tanto material como psicológicamente, conforme realizan este trabajo. Como lo demuestra la historia de las democracias liberales, muy frecuentemente estos administradores y especialistas no son buscados, capacitados adecuadamente y recompensados. Por lo tanto no tienen la preparación ni la inclinación para trabajar por largos periodos en estas áreas. Sin embargo, algunos han estado tan motivados y estimulados por este trabajo que estaban preparados para asumir los riesgos -físicos, políticos y psicológicos- y renunciar a salarios y promociones. Como se discute en este libro, su involucramiento en las artes clandestinas, en especial la contrainteligencia, con frecuencia los pone en desacuerdo con sus colegas dentro de su organización que los consideran como contraproductivos. Quienes ejercen la contrainteligencia defensiva usualmente son vistos como "frenos" y "arrastres" que estorban a ávidos recolectores que son recompensados por reclutar agentes u obtener secretos de los adversarios. Hay ocasiones en las que se justifica esta crítica. Sin embargo,

postmortems de operativos fallidos demuestran que hubieran tenido éxito si se hubiera usado la contrainteligencia en forma más prudente.

Los especialistas en contrainteligencia ofensiva y acción encubierta, tienen una carga adicional. Están expuestos a riesgos específicos al tener que lidiar con las áreas grises, ya que son susceptibles de ser malinterpretados por los inspectores o supervisores políticos dentro de sus propios gobiernos. Estos excepcionales oficiales de contrainteligencia y acción encubierta que piensan estratégica y ofensivamente, tienden usualmente a ser pocos, especialmente en tiempos de paz cuando la calidad de vida, en lugar de la vida misma, es lo que generalmente está en riesgo. Como resultado de ir nadando contra la corriente, no les será difícil a los adversarios identificarlos y dirigir operaciones ofensivas contra ellos. No causaría sorpresa que los adversarios intentaran neutralizarlos al decirles que quienes están a cargo de los operativos ofensivos están "tras ellos" y que algún día serán blanco de venganza: "tal vez no sepas cómo y cuándo" pero existe una amenaza velada que será usada alguna vez. Es muy poco probable que fuera del ámbito de esta profesión estas complejas ecuaciones sean visibles.

Si las democracias están para proteger e impulsar sus intereses en la compleja

mezcla de sociedades tradicionales, modernas y modernas tardías, no sólo van a necesitar un consenso subyacente en su política y una estrategia, sino también programas abiertos y encubiertos diseñados para lograr resultados significativos, y la infraestructura para llevar al cabo estos programas. Si lo hacen, las artes clandestinas bien pudieran ser cartas de triunfo en el inicio del siglo XXI.

Nota:

¹ En las ciencias sociales sería más indicado usar el término "orientación de valores". Ver Florence Rockwood Kluckhohn, ed., *Variations in Value Orientation* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1961); Clyde Kluckhohn, Edward E. Tolman, et al., en Talcott Parsons y Edward A. Shils, eds., *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951); Harold Dwight Lasswell, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (Londres: Routledge y K. Paul, 1952).

² Sobre el surgimiento de las actitudes modernas y las transformaciones modernizadoras ver Alex Inkeles y David Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Selected Developing Countries* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974); Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East* (Glencoe, IL: Free Press, 1958); y Haim Geeter, *The Social Origins of the Modern Middle East* (Booulder, CO: Lynne Rienner Editores, 1987).

³ Existe una considerable cantidad de literatura original disponible en inglés de los escritores más ramosos. Sin embargo, hay mucha más literatura de autores chinos, persas, árabes, turcos y de otros escritores que fueron consejeros, practicantes y estudiosos del tema. La mayoría de estos textos no ha sido traducida al inglés pero existen sinopsis de estos escritos y referencias a ellos disponibles en estudios secundarios. El estudio más importante que reunió muchas de estas referencias y que diferenció los enfoques de la sociedad entre premoderna y moderna, Estado e inteligencia es Adda B. Bozeman, ver Adda B. Bozeman, Pollner and Culture In International History, Segunda Edición (New Brunswick, NJ: Transaction, 1994); ver también Adda B. Bozeman, *Strategic Intelligence and Statecraft* (Washington, DC: Brassey's, 1992). Para un compendio de escritos en chino sobre inteligencia en varios siglos ver Ralf O. Sawyer, *The Tao of Spycraft* (Boulder, CO: Westview Press, 1998), también Frances Ijvornik, *Origins of Intelligence Services* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1974).

⁴ Sun-tzn. *The Art of war* (El arte de la guerra). traducido por Samuel B Griffith (Nueva York: Oxford University Press. 1963)

⁵ Kautilya. *Kautilya's Arhasastra*, 8va edición. (traducido por R. Shamasastri Mysore: Mysore Print and Publishing House. 1967), capítulos XI. XII. XIII. XIV

⁶ Nizam al-Mulk. *The Hook of Government, or Rules for Kings*, traducido por Hubert Darke (New Haven, CT): Yale University Press. 1960), pp. 66-91

⁷ Las características más importantes de la gobernación veneciana se describen especialmente en Bozeman. *Strategic Intelligence and Statecraft*, pp. 464-498 Y en Current Mattingly *Renaissance Diplomacy* (Nueva York: Russell y Russell. 1970), capítulos XXIV y XXV.

⁸ Para descripciones del protocolo diplomático de las tribus indígenas, referirse a las narraciones de sus contactos con los colonizadores en la obra de William Hickling Prescott, *History of the Conquest of Peru: with a Preliminary View of the Civilization of the Incas* (Boston: Phillips, Sampson y Co., 1857); Bartolomé de las Casas, *Las Antiguas Gentes del Perú* (Lima, Perú: Librería Imprenta Gil. S. A., 1939)

⁹ Para una breve discusión sobre las fuentes contemporáneas de recolección ver Michael Herrman (quien fue alto funcionario de la inteligencia británica), *Intelligence Power in Peace and War* (Nueva York: Cambridge University Press. 1996). Antes del siglo XX ya había algo de recolección técnica, específicamente señales de humo y fuego y la creación y decodificación de claves

¹⁰ Un clásico sobre la historia de la teoría de la autodeterminación y sus efectos sobre el orden tradicional se encuentra en la obra de Alfred Cobban, *National Self-Determination* (Chicago: Chicago University Press. 1948). Ver también Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 1990). En los capítulos 3 y 4 se describe el revolucionario impacto de las nociones de autodeterminación en estados previamente colonizados. Ver también Karl Deutsch, *Nation Building* (Nueva York: Atherton Press, 1963); y Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development, and Prospects* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990)

¹¹ Para un tratamiento general de los diferentes grados de aceptación del concepto de Estado-nación moderno, ver Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Ithaca: Beacon Press. 1966); Dankwart A. Rustow, *A World of Nations* (Washington, DC: Brookings Institution. 1967); Rupert Emerson, *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples* (Boston: Beacon Press, 1962); y Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999), pp. 264-335

¹² Martin van Creveld, *The Transformation of War* (Nueva York: Free Press, 1991), pp. 33-62.

¹³ Martin Van Creveld destaca, en *The Transformation of War*, que la mayoría de las luchas violentas de la época de la postguerra eran guerras internas o anticoloniales. En estos conflictos la trinidad se debilitaba o incluso en ocasiones se

abolía. No hay una tustoria general sobre el uso de la inteligencia en estos conflictos, sin embargo existen episodios y artrujos sobre aspectos de inteligencia en algunos de estos conflictos. Ver por ejemplo las revistas: *Intelligence and National Security*, y *The Journal of Intelligence and Counterintelligence*.

¹⁴ Roy Godsun. "Intelligence and National Security" en Richard Shultz. Roy (Iodson y George Queser. eds., *Security Studies for the 21st Century* (Washington. IX: Brassey's. 1977) pp. 323-353

¹⁵ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press. 1992)

¹⁶ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Nueva York: Simon and Schuster. 1996)

¹⁷ Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld* (Nueva York: Times Books. 1995)

¹⁸ Robert Kaplan. "The Coming Anarchy." *The Atlantic Monthly* 271 (Febrero de 1994), pp. 44-46; ver también Robert D. Kaplan. *The Ends of the Earth: a Journey at the Dawn of the 20th Century* (Nueva York: Random House. 1996)

¹⁹ Estados Unidos ha sido quien más ha tratado de identificar tendencias de la política mundial y sus implicaciones para la seguridad. ver por ejemplo los informes anuales que el Presidente emite titulados "A National Strategy for a New Century" (Washington. DC: Casa Blanca, Oficina del Presidente de los Estados Unidos. 1997 y 1998). El Director de la Agencia Central de Inteligencia y el Director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa también han enviado algunas evaluaciones públicas anuales al Congreso en los años recientes que reflejan preocupaciones similares. Jefes de estado de países que integran el G-8 como elmti Kohl, Tony Blair y Boris Yeltsin también han expresado puntos de vista parecidos. Varias organizaciones gubernamentales internacionales (OGI) también han confirmado esta tendencia, entre éstas la CSCE. Ver "CSCE Summit Seeks New Tasks in a Changed World." por Gregor Meyer, *Deutsche Presse-Agentur* (2 de diciembre de 1994, *International News*. Ver también los comentarios de bienvenida que el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso hizo en la cumbre EU-América Latina. "Brazilian President Opens Latin American-EU Summit in Rio de Janeiro" en *RBE Summary of World Broadcasts* (30 de junio de 1999) de la Radio Nacional da Amazonia, Brasilia, en portugués.

²⁰ Diversos autores identifican este tema emergente: Yale H. Ferguson y Richard W. Mansbach, *Politics: Authority, Identities, and Change* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1996); James N. Rosenau, *Along the Domestic Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1997); Thomas Risse-Kappen, ed. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions* (Nueva York: Cambridge University Press, 1995); David Bohrow, ed. *International Studies Review: Prospects for International Relations: Conjectures about the Next Millennium* (Malden, MA: Blackwell Publishing, 1999); y Victor D. Chao "Assessing the Impact of Globalization on the Study of International Security," en el próximo *Journal of Peace Research*.

1 Peter F. Klaren y Thomas J. Bossert, eds., *Promises of Development: Theories of Change in Latin America* (Boulder, CO: Westview Press, 1986); y J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, "Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment," *Comparative Politics* (Julio 1978), pp. 535-556.

2 Alan Swingewood, "Theorizing Culture: Weber, Simmel and Social Action," en Alan Swingewood, *Cultural Theory and the Problem of Modernity* (Nueva York: St. Martin's Press, 1998), pp. 22-52. Entre quienes han intentado medir cambios en valores se incluyen: Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Societies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977); Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997); Roben D. Putnam, *Robert Leonardi y Raffaella y Nanetti, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993); y Russell Hardin, *One for All: the Logic of Group Conflict* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995). Para una interesante definición del postmodernismo y sus implicaciones en las relaciones internacionales y en los estudios de seguridad, ver la monografía del diplomático británico *Robert Cooper, The Post Modern State and the World Order* (Londres, Reino Unido: Demos, 1996).

3 James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1997).
4 Johan Leman, ed., *The Dynamics of Emerging Ethnicities: Immigrant and Indigenous Ethnogenesis in Confrontation* (Nueva York: Peter Lang, 1998); Richard G. Fox y Orin Starn, eds., *Between Resistance and Revolutions: Cultural Politics and Social Protest in New Brunswick* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1997); Faye Ginsburg, "FLOM Line Things, Big Things Grow," en Fox y Stam, *Between Resistance and Revolution*, pp. 118-144; y Eleanor Leacock y Richard Lee, *Politics and History in Sand Societies* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1982), en especial las páginas 307-490. Para más información sobre el Movimiento del Cuarto Mundo, ver la página del Center for World Indigenous Studies en <http://www.cwis.org/fourthw.html>

5 Ver por ejemplo: Benedict Anderson, *Imagined Communities, Edición Revisada* (Nueva York: Verso, 1991); Thomas Hylland Eriksen, "Formal and Informal Nationalism," *Journal of Ethnic and Racial Studies* 6:1 (Enero 1993), pp. 1-25; Charles Klipchan, ed., *Nationalism and Nationalities in the New Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995); Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993); y Ted Robert Gurr, "People Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing System," *International Studies Quarterly* 38 (Septiembre 1994), pp. 347-377.

6 Para proyecciones del panorama mundial: el potencial del regionalismo para reacomodar el orden mundial ver Zalmay Khalilzad e Ian O. Lesser, *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and U.S. Strategy* (Santa Mónica, CA: Rand Corporation, 1998); Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, "The New Wave of regionalism," *International*

Organization 53, 3 (Verano de 1999), pp. 589-627. Sobre el impacto del regionalismo en Rusia, ver Martin Nicholson, "Towards a Russia of the Regions," *Adelphi Paper* 330 (Nueva York: Oxford University Press, 1999).

7 Sobre la etnicificación, refiérase a Jonathan Friedman, *Cultural Identity and the Global Process* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994), p. 234; Richard W. Mansbach, *The Global Puzzle* (Boston: Houghton Mifflin, 1997); y John T. Rourke, ed., *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Issues in World Politics* (Guilford, CT: Dushkin Publishing Co., 1998).

8 Para una perspectiva general sobre el tema de *cosmopolitanismo* refiérase a Akhil Gupta y James Ferguson, "Beyond 'Culture': Space Identity, and the Politics of Difference," *Cultural Anthropology* 7, 1 (1992), pp. 6-23; Michael Featherstone, ed., *Global Culture: Nation, Globalization, and Modernity* (Londres, Reino Unido: Sage, 1990); Bruce Robbins, *Secular vocations: Intellectuals, Professionalism, Culture* (Londres, Reino Unido: Verso, 1993); y Bruce Robbins, *Feeling Global: 'ntemationalism in Distress* (Nueva York: New York University Press, 1999). Para una perspectiva periodística sobre el cosmopolitismo contemporáneo ver por ejemplo: Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (Nueva York: Panar, Straus & Groux, 1999); y Robert Kaplan, *An Empire Wilderness* (Nueva York: Random House, 1998). Para estudiosos escépticos del cosmopolitismo, ver Louisa Schein, "Forged Transnationality and Oppositional Cosmopolitanism," en Michael Peter Smith y Luis Eduardo Guarnizo, eds., *Transnationalism from Below* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998), pp. 291-313; y Pheng Cheah y James (Hiff) Old, "Mixed Feelings," en Bruce Robbins, eds., *Cosmopolitanism: Thinking and Feeling Beyond Nation* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1998), pp. 362-370.

9 Sobre la filosofía y política del deconstructivismo, ver por ejemplo: Michel Foucault, en Colio Gordon, ed., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977* (Nueva York: Pantheon Books, 1980); y Richard Rony, *Philosophy and the Mirror of Nature* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979). Para fuentes secundarias, ver Andrew Ross, ed., *Universal Abandon? The Politics of Postmodernism* (Minneapolis, MN: Minneapolis University Press, 1998); Robert Holinger, *Postmodernism and the Social Sciences: A Thematic Approach* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994). Para cómo el postmodernismo puede estar afectando a las relaciones internacionales, ver: Robert I. Beck, Anthony Clark Arend y Robert D. Vander Lugt, eds., "The New Stream," *International Rules: Approaches from International Law and International Relations* (Nueva York: Oxford University Press, 1996), pp. 227-252.

10 Potrá una discusión sobre el impacto económico de la globalización en el Estado, ver Geoffrey Garren, "Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?," *International Organization* 52, 4 (Otoño de 1998), pp. 787-824; Alan Scoll, ed., *The Limits of Globalization: Cases and Arguments* (Nueva York: Routledge, 1997); y Michael Peter Smith y Luis Eduardo Guarnizo, eds., *Transnationalism from Below* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998).

Sobre el impacto económico de la globalización en el Estado, ver Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*

(Washington, OC: Institute for International Economics, marzo 1997); Meren van Crevel, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999); y Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1996)

Para un punto de vista contrario sobre el decreciente poder del Estado, ver Gary Surtless, Robert E. Litau y Robert J. Shapiro, *Globofobia: Confronting Fears About Open Trade* (Washington, DC: Brookings Institution, 1998); y Linda Weiss, *Myth of the Powerless State* (Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 1998).

En la literatura sociológica y organizacional de principios del siglo XXI se hace una diferenciación entre las instituciones formales jerárquicas y las redes informales. Uno cuantos, como Harold Lasswell, Herbert Simon y Karl Deutsch aplicaron estas ideas a la política mundial. Uno de los recientes nodos de crecimiento en los estudios de relaciones internacionales y seguridad se centra en el impacto del cambio social y económico en el conflicto. A pesar de que todavía es deductivo y especulativo, este señala el papel de actores no estatales no formales y en especial el de los informales. Ver por ejemplo John Arquilla y David Ronfeldt, eds., *In Athena's Camp* (Santa Monica, CA: RAND, 1997), especialmente la parte III.

³² Charles W. Kegley y Eugene R. Willkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (Nueva York: St. Martin's Press, 1981). Ver también Cheryl Shanks, Harold K. Jacobson y Jeffrey H. Kaplan, "Inertia and Change in the Constellation of International Organization, 1911-1992," *International Organization* 50,4 (Otoño de 1996), pp. 593-627.

³³ Se pueden encontrar evidencias de la pérdida de control estatal por parte del Estado-nación al examinar las tendencias en el mundo del comercio y de las finanzas, el porcentaje del producto nacional bruto derivado de la actividad de las corporaciones internacionales, el porcentaje del capital económico dentro de la economía de un Estado proporcionada por inversión extranjera directa y el surgimiento de actividad financiera *off-shore* y mercados de euro-monedas. Para estados menos modernos, uno de los mejores indicadores de esta tendencia es el porcentaje de flujo de capital proveniente de fuentes externas al Estado y especialmente el porcentaje de ese flujo de capital que proviene de fuentes privadas. Referirse a las discusiones sobre estas tendencias en el *Global Development Finance* (Washington, OC: Banco Mundial, 1997), pp. 3-9; *Global Development Finance* (Washington OC: Banco Mundial, 1999), pp. 23-67; ver también *Private Capital Flows to Developing Countries* (Nueva York: Oxford University Press for the World Bank, 1997).

³⁴ De acuerdo con el Presidente Clinton, las organizaciones criminales "sustraen hasta \$750 billones de dólares al año a la economía formal. Esa cantidad excede el PNB combinado de más de la mitad de las naciones que se encuentran reunidas en este salón (Asamblea General de las Naciones Unidas)." Comentarios del Presidente de los Estados Unidos a la Sesión 52 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1997. Ver también el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. *Human Development*

Report (Nueva York: Oxford University Press, 1999), p. 5. Por supuesto, es muy difícil calcular con precisión el impacto económico del crimen organizado. Algunos académicos estadounidenses y de otras nacionalidades ven con escepticismo las cautidades dadas por los Estados Unidos y las Naciones Unidas.

³⁵ Jonas Widgren, "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations..." reproducido en *Trends in Organized Crime* 2, 2, (Invierno de 1996), p. 67.

³⁶ El G-8, en general, y los Estados Unidos, en especial, han estado a la vanguardia en reconocer la amenaza de la colaboración político-críminal. Ver, por ejemplo, "A Global Forum on Fighting Corruption: Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials," en donde el Vicepresidente Albert Gore fue el anfitrión. Final Conference Report, Washington, DC 1999, en *Trends in Organized Crime* 5, 1 (Otoño de 1999). Por lo general la revista *Trends in Organized Crime* contiene artículos sobre la colaboración político-críminal y medidas para minimizar esta tendencia.

Un "de los mejores recuentos sobre estas amenazas se puede encontrar en el testimonio que el Director de la Agencia de Inteligencia de Defensa, Teniente General Patrick M. Hughes, "Global Threats and Challenges: The Decade Ahead," Senado de los Estados Unidos, Comité sobre Servicio Armado, *Hearing on Current and Future Worldwide Threat to the National Security of the United States*, febrero de 1999. Otro resumen puede encontrarse en US Commission on National Security/21st Century, "New World Coming: American Security in the Twenty-First Century," LDC (septiembre de 1999), (http://www.uscg.gov/Reports/New_World_Coming/new_world_coming.htm).

³⁷ Para un resumen de la perspectiva estadounidense sobre las amenazas actuales y anticipadas y para un reconocimiento que hay mucho por hacer para enfrentar el reto, ver Director del Centro Nacional de Protección de Infraestructura del FBI, Michael Vatis, *Hearing, Senado de los Estados Unidos, Comité Judicial, Subcomité de Tecnología y Terrorismo*, Washington, DC, octubre 6, 1999. Ver también Martin van Crevel, *The Transformation of War* (Nueva York: Free Press, 1991) para un ejemplo de *network politics*. David Ronfeldt, et. al., *The Zapatista Social Network in Mexico*, (RAND: Santa Monica, California, 1998).

³⁸ Ver, por ejemplo, Abram N. Shulsky y Gary I. Schmitt, *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, 2da edición (Washington, DC: Brassey's, 1993).

³⁹ Volker Foerstch, *Counterintelligence to Counter Transnational Organized Crime, Working Group on Organized Crime* (Washington, DC: National Strategy Information Center, 2000).

⁴⁰ Desde la década de los setenta, los Estados Unidos han sido pioneros en el establecimiento de los mecanismos más extensos de supervisión de inteligencia, tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa. Se ha escrito poco sobre supervisión ejecutiva, como el trabajo de la Barra de Consejeros Presidenciales para Asuntos de Inteligencia Extranjera y el Comité de Supervisión de Inteligencia. Hay, sin embargo, bastante literatura sobre muchos aspectos de supervisión contemporánea del Congreso

Poder y seguridad nacional en una época de cambio

*Armando Martine; Pretelin **

Poder nacional

México se encuentra en una encrucijada histórica dentro de un mundo en proceso de transformación radical.

El fin de la guerra fría y el proceso de integración económica mundial nos ha permitido unir nuestro carro a la potente locomotora compuesta por Estados Unidos de América (EUA) y Canadá en un Tratado de Libre Comercio y ello está ocasionando cambios en todos los campos del poder nacional, que aún no hemos podido vislumbrar con claridad.

Si asumimos que México como todo Estado-nación, tiene intereses nacionales y si se me permite dividirlos en marítimos, terrestres y aéreos, podría intentar establecer límites a este razonamiento diciendo que los intereses marítimos de México son todos los aspectos inherentes a su seguridad y desarrollo relativos al mar.

Somos socios de la primera potencia marítima del mundo. Nuestro comercio,

según dicen las estadísticas, ha crecido de manera progresiva. Los negocios van bien y el dinero fluye, pero poco nos hemos detenido a pensar si esa asociación terminará por modificar la concepción que México tiene de su poder naval.

La situación de unipolaridad estratégica hace que EUA sea el país hegemónico con intereses marítimos mundiales y la **capacidad económica necesaria para** poseer varias flotas navales que pueden hacer acto de presencia simultáneamente en los océanos y mares del mundo, sin descuidar sus mares nacionales. Un ejemplo de ello son la la. flota que tiene como área de operaciones el Pacífico Norte, la 2a. flota en la mitad del Atlántico NOROCCIDENTAL, la 6a. flota en el Mediterráneo y la 7a. flota que opera en el Océano Índico: es decir EUA posee una armada global y también posee algo que es fundamental en el estudio del poder: la voluntad nacional para alcanzar sus objetivos nacionales.

México, a semejanza de sus socios antes mencionados, es un país bioceánico, pues tiene costas en el Atlántico y en el Pacífico; sin embargo, su Armada a diferencia de ellos, se ha empleado para ejercer los derechos soberanos en el mar territorial y en la zona económica exclusiva (ZEE), desarrollando operaciones de patrulla y vigilancia de costa, de apoyo logístico, de preservación de la ecología, operaciones combinadas, operaciones de investigación científica, de adiestramiento y de apoyo a la población civil en casos de desastre. Las enumeró para que se vea que nuestros intereses marítimos son diferentes a los de nuestros vecinos del norte.

Todo parece indicar que los tres países somos como el agua y el aceite. Los principios que rigen nuestra política exterior son diametralmente opuestos a los de EUA; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, no tienen nada que ver con la capacidad de esas naciones, particularmente los EUA, expresada en sus recursos políticos, económicos, sociales y militares para influir en los acontecimientos mundiales,

sin embargo ¿qué nos deparará el nuevo milenio", ¿seguiremos siendo una Armada casi costera? Se habla de un nuevo orden mundial que está en proceso de consolidación.

La vieja Europa en este siglo que está por terminar, que ha sostenido dos guerras mundiales, en donde la suma total de muertos ascendió a varios millones, hoy está "a partir un piñón" entre sus miembros en su casi integrada Unión Europea, permitiendo el libre flujo de sus nacionales, afinando la aplicación de su moneda común, ensayando una política exterior también común, como por ejemplo, el ataque de la OTAN a la antigua Yugoslavia. En ese orden de ideas la pregunta sigue siendo válida cuando nos referimos a la vigencia de nuestros intereses marítimos para el nuevo milenio, sobre todo si tomamos en cuenta que países como España, Portugal, Grecia e Italia hacía mucho tiempo que no recibían la luz de los reflectores y hoy son actores en esa obra que no termina de escenificarse.

En este mes la población del mundo llegó a los 6000 millones y México está casi en los 100 millones de habitantes, después de que iniciamos nuestra vida independiente con 6.2 millones y de que en 1910, no obstante la revolución mexicana, llegamos a tener 15.1 millones. Estos hechos son muy interesantes, pues en un siglo, apenas si aumentamos en 9 millones el total de la población.

Actualmente el 76% de nuestra población es urbana contra el 28.7% que era en 1910, con lo cual la importancia del mar como fuente de alimentos es evidente; así como mayor será la importancia de la ZEE por la demanda de alimentos que ahí se encuentran catalogados como recursos naturales renovables y, por supuesto, el papel que el mar en general representa como vía de comunicaciones. Hay ya otro tratado de libre comercio con la Unión Europea y otro posible con Japón, lo cual nos obliga a reflexionar nuevamente en que los intereses marítimos no son los intereses de la Secretaría de Marina ni tampoco los de la Armada de México, mucho menos los de la Marina Mercante, de los pescadores o de los yatistas. No, son los intereses de la nación que están vinculados con el mar. Los intereses marítimos para ser tales deben de estar acompañados de una voluntad nacional y de esa característica de la nación que es el pueblo y el gobierno que serán el motor que los mantenga vivos.

Quién podría negar, en este mundo de cambios tan rápidos, que no habrá en lo futuro conflictos de intensidad limitada, en esa lucha por los mercados mundiales en donde intervenga el poder naval hegemónico. Y qué papel nos tocará desempeñar a sus socios en el supuesto de que lo que se encuentre en juego sean nuestros intereses vitales,

entendidos como aquellos de los que depende la supervivencia de la nación y del Estado.

No es aventurado decir que, más tarde o más temprano, el aumento del comercio marítimo con nuestro país nos obligará a pensar en una nueva concepción de la fuerza naval, en su reestructuración y en el diseño de nuevas estrategias y tácticas que respondan a las hipótesis de conflicto.

Yo sé que para un país acostumbrado a ver el mar sólo como un lugar donde ir a pasar el fin de semana, estos tópicos pueden sonar a herejía, sin embargo, me permito recordarles que muchos países quisieran tener las costas y la situación geográfica de nuestro país y eso quiere decir bregar con las vías de comunicaciones a través del mar, los recursos del mar, su lecho y su subsuelo y por un poder naval diseñado en tal forma que sirva para salvaguardar los intereses nacionales en el mar.

Seguridad Nacional

La seguridad nacional es el grado relativo de garantía que, mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes.

Esto **se** vio reflejado, en **su** momento. en el Plan Nacional de **Desarrollo** en cinco objetivos nacionales. que en forma resumida **son**:

- a.- Fortalecer el ejercicio de la soberanía popular.
- b.- Consolidar un régimen de convivencia social.
- c.- Construir un pleno desarrollo democrático.
- d.- Avanzar a un desarrollo social. y
- e.- Promover un crecimiento económico **vigoroso**.

Difícil sería en un documento como este describir las acciones que el Estado ha realizado para consolidar su proyecto nacional; sin embargo. a manera de gufa enumeraremos algunas amenazas que perturban la seguridad nacional:

- a.- El narcotráfico sigue siendo, hoy por hoy, el principal motivo de corrupción, derramamiento de sangre y pretexto para injerencias extranjeras.
- b.- Es imprescindible retomar **acciones** para hacer cumplir el orden jurídico y eliminar la impunidad. Corrupción puede haber en cualquier parte del mundo. lo que no hay es impunidad.
- c.- La transición a la democracia no implica necesariamente una nueva República ni un nuevo orden constitucional. Las acciones de go-

bierno, cualquiera que este sea, deben generar seguridad y bienestar en la sociedad. Los actores **políticos** no deben jugar con los sentimientos del "México bronco".

- d.- La falta de credibilidad de la población en el aparato gubernamental vuelve propicia la **situación** para el empleo de técnicas de la guerra psicológica para alarmar. desorientar y **usar** a las multitudes.
- e.- El deterioro del **sector** agropecuario. el exceso de mano de obra no calificada y la carencia de em-pico bien remunerados demanda **estudiar** con detenimiento el modelo económico nacional.
- f.- El deterioro económico de algunos sectores de la población tiene severas repercusiones en la sociedad pues provoca inseguridad urbana, prostitución, migración y narcotráfico.
- g.- Las fuerzas armadas siguen siendo empleadas para asuntos de orden interno, lo cual provoca malestar en algunos sectores de la población mexicana, por lo que la asignatura pendiente es determinar la conveniencia, factibilidad y aceptación de una política nacional que releve a **dichas** instituciones de **tales** funciones y **éstas** puedan **dedicarse** así al cumplimiento de su misión encaminada a la defensa exterior del país.

Estado, soberanía y seguridad nacional

*Leonardo Currio **

La formación del Estado

La formación de los Estados nacionales es uno de los episodios más importantes de la edad moderna. Como lo ha descrito con claridad el historiador suizo. Jacob Burckhart, dos procesos explican la emergencia de esa nueva forma jurídica. política y militar que será el Estado: por un lado la ruptura del orden feudal y su incapacidad de trascender los intereses inmediatos de los barones feudales y por el otro la incapacidad de los poderes supranacionales -como el papado y el emperador- para crear "órdenes nacionales". La combinación de estos procesos generó las condiciones para que proliferaran diversas formas de organización política como la defensa de las autonomías municipales. la formación de ligas o alianzas con el papado. etcétera. Hubo, sin embargo. países que lograron forjar estructuras innovadoras destinadas a perdurar en los siguientes cinco siglos. Como bien lo señala el citado historiador del renacimiento, allí donde se logró frenar "ese egoísmo que hace

escarnio de todo derecho y ahoga en germen toda sana formación... surge algo nuevo y vivo en la Historia: el Estado como creación calculada y consciente. como obra de arte".¹

Si aceptamos la formulación de Burckhart, tendremos que convenir que no sólo el Moisés o la dama del armiño son creaciones cimeras del genio humano; lo es igualmente el organizar y sistematizar una institución política susceptible de sobreponerse al naciente fenómeno nacional con el cual establece, desde su origen, un mutuo y enriquecedor condicionamiento que engendrará una noción portentosa: el Estado-nación. La obra de arte es producto de un complejo procesocultural que saca las identidades colectivas de los feudos y municipios al tiempo que las decanta del genérico paraguas identitario que ofrecían el imperio y el papado, todo ello para permitir que "lo nacional" emergiera como gran identificador interno y diferenciador

* Investigador del CEIICH-UNAM

externo. Ese híbrido que resume, como lo ha sintetizado Edgar Morín, lo masculino y lo femenino, lo materno y lo paterno “pasa a ser al mismo tiempo fuente, fundamento y sede de una nueva religión”³ que está destinada a ser el elemento de identidad más fuerte y más cohesivo de los últimos siglos.

El proceso de gestación de las monarquías nacionales es largo y con notables diferencias según el país de que se trate. Hay, sin embargo, un común denominador. Uno de los grandes historiadores sobre la Edad Media, Robert Fossier, describe en una pincelada el asunto: “El monarca representa -en las postrimerías del medioevo- la conciencia que tiene un grupo de hombres y mujeres de pertenecer, sólo ellos, a un ámbito territorial determinado que tal vez corresponda a una sola etnia y tenga una sola lengua pero que, sobre todo en ese momento, sabe que sólo tiene un único señor, una cabeza, un único interés común que absorbe los intereses particulares”.⁴

A esta identificación de un interés común y superior se agrega un proceso dialéctico que relaciona lo práctico con lo trascendente. Todos los estados están basados en una serie de elementos culturales que unifican, por medio de una comunión de valores y mitos, a un pueblo.

Esta comunión mítica⁵ legitima los derechos de un pueblo a existir y dotarse de

una institución de gobierno nacional y propia. La esfera cultural incluye también las distancias lingüísticas que en las postrimerías de la Edad Media adquieren el rango de reivindicaciones nacionales. La dignificación de lenguas vulgares como el italiano, por ejemplo, se convierte en un elemento diferencial respecto al francés o al español, reforzando así las incipientes identidades nacionales. De hecho, el patriotismo “petrarquiano” -inspirador de Maquiavelo- es al mismo tiempo una mezcla de sentimientos antipapales y antifranceses combinado con una interpretación -compartida con el restaurador de la efímera República romana, Cola di Rienzo- gloriosa de un pasado que debe ser restaurado.⁶ El “mito fundante” es un cimiento imprescindible para edificar el edificio del Estado nacional.

Las variantes culturales que van moldeando identidades entre las diferentes comunidades, permiten establecer la existencia de “naciones” o pueblos que al igual que los judíos de los textos bíblicos quieren su independencia y ocupar su territorio sin depender de poder externo. El Estado, pues, se afirma como la cristalización de esta aspiración, al erigirse como un poder frente a los otros estados.

La primera y más elemental expresión de la nueva institución política es procurarse un sistema de seguridad

(nacional) basado en la creación de un ejército. Conseguida la aspiración, el primer reflejo es preservarla de los intereses y ambiciones de los otros poderes nacionales, subnacionales⁷ y supranacionales. No es casual, como lo explica uno de los más calificados conocedores del absolutismo, que el primer impuesto "de ámbito nacional establecido en Francia, la *faillie royale*, se recaudara para financiar las primeras unidades militares en Europa" En definitiva, el elemento emblemático de un Estado nacional es, desde su origen, su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto a otros competidores. La existencia de soberanías competitivas entre sí, dotadas de capacidad de hacer la guerra para defender o proyectar sus intereses nacionales es el fundamento original del Estado. Maquiavelo escribía que un príncipe no debe tener otro objeto ni cultivar otro arte más que la guerra, el orden y la disciplina de los ejércitos, porque éste es el único arte que se espera ver ejercido por el que manda. ⁹

Esta rivalidad permanente entre quienes encarnaban las soberanías de diferentes comunidades nacionales será el elemento distintivo de los absolutismos europeos y también el germen de su ruina. Las guerras, que se convertirían en el llamado "deporte" de los reyes, acabarían por minar el absolutismo al convertirlo en una tiranía. De hecho, la

estructura de soberanías competitivas, como lo identificara Kant, es un incentivo permanente para la guerra. Los artículos propuestos por el filósofo en 1795 cuestionan los pilares del Estado absolutista soberano. Consideremos algunos:

a) "Los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo, "pues suponen una amenaza de guerra para otros estados con su disposición a aparecer siempre preparados para ella"

Debe notarse empero que este golpe a la institución emblemática (el ejército) del Estado no cierra el paso a la forma "Estado nacional" ya que el autor consigna dos artículos claramente protectores de la soberanía de los menos poderosos.

- b) "que ningún Estado independiente podrá ser adquirido por otro mediante herencia, permuta, compra **o donación**", y
- c) ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro pues ¿qué le daría derecho a ello?IO

La dicotomía entre poder y deber, entre fuerza y derecho, como péndulo entre la paz y la guerra entre las naciones está abierta desde entonces. La cuestión de fondo es, desde Kant hasta finales del

siglo XX, la misma, a saber: ¿cómo puede garantizarse una existencia soberana de Estados que maximizan sus intereses con un respeto a los otros actores, si el poder por naturaleza es relacional?"

En efecto, como lo han sugerido los realistas "la política internacional implica una lucha por el poder. No importa -explica Morgenthau- cuales son los fines últimos de la política internacional, el poder siempre será el objetivo inmediato". "

Las propuestas a lo largo de la historia para mitigar este "Estado natural" han sido variadas, pero su denominador común es la edificación de un sistema de valores con el que comulguen todos los pueblos y unas instituciones que los respalden y evitar así el conflicto de intereses. Este entramado de valores comunes supone, en sentido estricto, una pérdida o cesión de soberanía u en la medida en que se estrecha el margen de libertad para maximizar unilateralmente los intereses nacionales. La teoría sugiere que siguiendo la fórmula "hobbesiana" la pérdida de libertad supondría un mayor grado de seguridad. Pero no siempre ha existido la disposición de los Estados a ceder soberanía para construir seguridad, más adelante volveremos sobre este punto.

Recapitemos, si el siglo XVI nos lega la obra de arte estatal y la teorización

soberanista, el siglo XVII aporta dos elementos de similar calado al pensamiento político y a la edificación de instituciones estatales modernas: la soberanía popular y el gobierno civil. La Ilustración, como hemos visto en el caso de Kant, planteará de una manera muy clara desafíos al edificio nacional basado en el absolutismo, pero tal vez el gran dilema que pervive hasta nuestra época es el de universalismo versus soberanía."

No entraremos, por ahora, al detalle de esta dualidad, pero sí conviene poner de relieve que en el fondo está planteado el problema de la jurisdicción de las instituciones. La cuestión puede plantearse así: ¿hasta dónde llegan los derechos de los Estados y dónde empiezan los derechos de la comunidad internacional en un sentido genérico? Este es un problema secular al que difícilmente nos podemos sustraer, es más, está en el corazón de la problemática del Estado moderno pues la globalización como gran tendencia se basa en el reconocimiento fáctico de valores que todos los Estados supuestamente comparten (democracia, derechos humanos o libre comercio) o la formación de intereses superiores (como la conservación del planeta) que deben **ser tutelados por organismos internacionales** o por ese etéreo sujeto colectivo que es la comunidad internacional, quedando el Estado nacional sin

legitimidad para discrepar de estos valores o ensayar formas de organización alternativas al modelo hegemónico, que se asume como universal y finalista.

La edificación de un mundo en el que los valores "superiores" sean compartidos por los diferentes pueblos es una aspiración que comparten las corrientes de pensamiento más influyentes de los últimos dos siglos. La superación de los intereses inmediatistas y "mezquinos" de los Estados es frecuentemente señalada como la solución para arribar a una situación cualitativamente superior en la que la humanidad, sin distingos ni divisiones, comparta un universo de valores comunes. Estas visiones finalistas que contemplan un desenlace feliz del proceso histórico existen, como antes se apuntaba, en las tradiciones de pensamiento marxista (la humanidad será feliz cuando el comunismo impere y el universalismo proletario rompa las murallas del egoísmo nacional) y en el capitalismo la idea de que la democracia liberal, el consumo masivo y la existencia de una sociedad civil en su sentido clásico, esto es, con capacidad de autorregularse, nos llevará a un mundo ¿feliz? de consumidores globales." Pero volvamos a la formación de los Estados.

El proceso de formación de los Estados tiene también una vertiente jurídica. Para perpetuar e institucionalizar su

dominación. los monarcas necesitaban encontrar dos elementos. Uno es la razón del Estado y el otro es la legalización de su título de legitimidad; conseguir, como lo planteara Carl Schmitt, casar lo fáctico con lo jurídico. El título de legitimidad explorará primero el derecho divino!". es decir, la cesión directa de poder divino a un individuo para responsabilizarse del gobierno de su pueblo sin la mediación o interferencia del representante de Dios en la tierra, más tarde se ensayaría la metafísica del poder popular. En cualquier caso, la esencia del Estado moderno, explica Bobbio, "tal como se viene construyendo con la formación de las grandes monarquías tras la disolución de la sociedad medieval, es la soberanía, es decir, el poder por encima del cual no existe ningún poder superior *potestas superiorem non recognoscens*}. Desde el punto de vista de la estructura formal del Estado las consecuencias de la soberanía, de esta *summa potestas* única y unitaria, ya sea de origen divino o de origen humano son: la reducción de todo derecho al derecho del Estado, a través de la gradual eliminación de los ordenamientos jurídicos inferiores y superiores al Estado: la reducción de todo derecho estatal a la voluntad del soberano!"

La soberanía será, en definitiva, la clave de bóveda de la existencia del Estado moderno, o en palabras de su primer

teórico: "la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República". Para elevarla a rango de poder original, la soberanía no es sólo absoluta y perpetua, sino indivisible, inalienable e imprescriptible. La operación de sellamiento no podía ser más perfecta en el plano teórico, pero en la práctica los soberanos sabían que todo poder -y el suyo por arropado de teoría y metafísica que estuviese no era la excepción- es relativo y por lo tanto se disminuye o afirma en función de otros poderes. Por eso los Estados necesitan desde sus albores prosapia, pero también mecanismos de acción.

En efecto, el tener un título de legitimidad, como el conferido por ese poder superior y sólo responsable ante Dios y la historia, le dará al Estado absolutista la posibilidad de existir como entidad independiente, pero no lo dota de aquello que Meineke llamara "la máxima del obrar político". En otras palabras, el Estado nacional adquiere, con la soberanía, una legitimidad para existir, pero carece de un elemento cardinal que guíe y legitime su acción.

Aunque la patristica había legado a las doctrinas políticas la existencia de un primer esquema que permitía separar el carácter sagrado de la autoridad del rey y el valor del ejercicio de gobierno como una misión definida que condicionaba el recto ejercicio del mando -un presagio de lo que sería el pacto de delegación,

no de sumisión como diría Locke- que contemplaba los fines de Estado como fines asumidos por el pueblo, el absolutismo no tenía un límite claro y el pueblo no tenía derechos objetivables. Por ello, el monarca requería que la sacralización del mito de origen pudiera extenderse a la práctica de todos los días y pudiera darse en la cotidianeidad la anhelada convergencia entre fines del gobierno y fines del pueblo. En otras palabras, se trataba de crear una esfera trascendente que le diera majestuosidad y sacralidad a la actividad diaria del Estado.

El "Leviatán" debía ser revestido de un ropaje sagrado que permitiera que las acciones extremas y más polémicas del ejercicio del poder tuvieran un recubrimiento de trascendencia. Esta categoría que tan mala reputación ha ganado es la razón de Estado. El término es utilizado por primera ocasión por Giovanni Botero en 1589 y hace referencia "a una concepción de la política que entiende que interés del Estado es el criterio último de la acción política". Como bien lo señala Reyes Heróles "la razón de Estado, como núcleo ideológico a desarrollar, casi desde su aparición da lugar a prácticas de gobierno... Esta fuente pragmática, si bien elabora criterios en torno a hechos... en la mayoría de los casos son resultado del intento de justificar lo fáctico...".²²

Revestir lo fáctico de legitimidad es la esencia de lo político en su expresión institucional. Las relaciones de poder en su estado natural se institucionalizan y proyectan cuando se encuentra una fórmula aceptable para la mayoría que edifique aquello que son los principios constitutivos de una comunidad, es decir, el conjunto de principios que todos los miembros de una sociedad están dispuestos a defender, pero esta comunión entre Estado y sociedad se desarrollará plenamente con el avance de los ideales democráticos.

La democratización y la legalización del ejercicio del poder serán dos constantes que avanzarán desde el siglo XVII hasta nuestros días. El Estado absolutista vio su poder dividido, incluso discutido, al encontrar un rival que le disputaba los derechos de propiedad de la soberanía y las condiciones del pacto de delegación. Si en la fórmula del derecho divino, el numen daba el poder e iluminaba a su elegido haciéndolo metafísicamente responsable, las doctrinas contractualistas establecerían un contrato original del pueblo que pasaba a ser el titular de la soberanía y que delegaba esta potestad al Estado en condiciones específicas, respetando los elementos constitutivos de la sociedad y estableciendo una ley suprema, la Constitución, que al mismo tiempo que fijaba límites y establecía mecanismos de funcionamiento, plasmaba de manera explícita el conjunto de objetivos nacionales.

La idea de contrato social y de pacto de delegación harán del derecho un elemento fundamental² para permitir el funcionamiento de sociedades democráticas, pero el fundamento y la guía del Estado absolutista, esto es, la soberanía y la razón de Estado quedarán, adaptados naturalmente al contexto democrático y legal propios de las sociedades modernas, como fundamentos inmovibles de la obra de arte renacentista.

La soberanía de origen popular hecha gobierno no abdicará pues, de su condición, de su derecho a ser independiente de poderes supranacionales, fuesen otros Estados o la iglesia, como tampoco renegará de su supremacía y centralidad respecto a poderes subnacionales. Es más, una gran parte de los derechos de los pueblos se mezclan en ese crisol de ideología y religión que son los nacionalismos, fundamento ideológico inseparable de la formación de los Estados nacionales." Y será la "razón de Estado democrática" la que sublimará los objetivos permanentes y los cristalizará en una idea que legitima las acciones externas del Estado para engendrar una noción más potente: la seguridad nacional.

El orden mundial generado después de la segunda postguerra universaliza los ideales soberanistas y permite, por medio de la descolonización, que

prácticamente todas las naciones del mundo accedan a esta forma de organización política llamada Estado nacional. Este paisaje ha cambiado radicalmente desde la caída del muro de Berlín. Conviene, pues, identificar las continuidades y rupturas que se perciben en el contexto actual.

El contexto actual

Las grandes transformaciones mundiales de la última década del siglo XX han sido objeto de múltiples análisis." Eso nos releva de describir en este espacio los elementos que componen el nuevo paisaje internacional. Desde cualquiera de las perspectivas que se analice la globalización ²⁶ hay una constante y es: la relativa obsolescencia del Estado tradicional y una tendencia muy marcada a la integración regional a través de la construcción de instituciones supranacionales, como la Unión Europea, o la edificación de espacios de libre comercio que de manera gradual van tejiendo un conjunto de problemáticas y valores compartidos que silenciosamente tejen una integración, como sucede en Norteamérica.

En efecto, las tendencias globalizadoras e integracionistas han modificado las concepciones políticas y geográficas tradicionales. al lanzar por los aires a la soberanía en su acepción tradicional, esto es, concebida como el elemento diferenciador y segmentador de las

comunidades nacionales que defendía cada una de ellas y en un proyecto en el que se plasma un conjunto de intereses particulares. La globalización y la idea de una gobernabilidad global descansan en dos supuestos que rompen la concepción tradicional y son: un conjunto de valores compartidos (democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos) y una agenda de amenazas a la seguridad nacional que pondera, a la baja, el riesgo que unos Estados representan para otros y pone a nuevas amenazas y riesgos en el primer lugar de las prioridades. Estas **nuevas amenazas, como el crimen organizado** y el terrorismo, tienen la particular condición de ser al mismo tiempo fenómenos que, salvo excepciones, no están ligados a las formas de expresión tradicionales de los Estados nacionales y por ende no pueden ser contenidas de manera eficaz con los aparatos tradicionales de seguridad nacional. ²⁷

Siendo esto globalmente aceptado, la nueva realidad mundial no se presenta todavía con contornos institucionales definidos. Las instancias supranacionales no son formalmente gobiernos, pero toman una creciente cantidad de decisiones y las agendas económicas, ecológicas e incluso de seguridad que tradicionalmente formaban parte de una dinámica nacional, hoy se presentan imbricadas con problemáticas de otros

países, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales. complicando así el panorama.

Esta nueva, aunque todavía difusa realidad. nos obliga a pensar en nuevas categorías que permitan entender. con más precisión. lo que está sucediendo y lo que puede acontecer. En la esfera política práctica los esfuerzos gubernamentales no pueden ir en el sentido de la soberanía tradicional; van, más bien, en el sentido de negociar las condiciones para que la nueva arquitectura institucional sea lo menos desfavorable para los intereses nacionales y se garanticen los objetivos plasmados en las constituciones nacionales. Como ha comentado Maurice Duverger, el problema actual de la construcción europea es que:

"Los ciudadanos europeos no disponen del elemento principal de la democracia que los americanos inventaron en 1789... para asegurar la transparencia de la Unión, sería indispensable establecer una codificación del conjunto de los textos que reglamentan, distinguiendo los elementos propiamente constituyentes, de los que corresponden a las leyes orgánicas u ordinarias, o incluso los reglamentos de aplicación. Los primeros podrían ser sintetizados bajo la forma de una Constitución clara, que sería sometida al Consejo europeo y al Parlamento para verificar la conformidad

de los tratados que deberían ser interpretados con exactitud. Esta aclaración. que no tiene nada que ver con una reforma de las instituciones establecidas, serviría para destacar qué elementos necesitan una revisión. sin prever esta última etapa. Se trataría de una puesta al día del pasado y del presente. y no de un esbozo del futuro. Si pudiésemos llevar a cabo un trabajo de este tipo en las demás organizaciones europeas, los ciudadanos interesados podrían ver más claramente a través de la espesa niebla que les rodea hoy".²⁸

El problema central de nuestro tiempo podría entonces resumirse de la siguiente manera: **los estados nacionales con soberanías excluyentes e intereses nacionales en pugna no parecen ser compatibles con el "zeitgeist" o espíritu de los tiempos.** Para que el mundo sea gobernable, las comunidades nacionales deben reconocer la complejidad de los problemas que hoy se viven (desde la internacionalización de los gobiernos locales hasta la mundialización de los grupos criminales), los múltiples factores que inciden en la conducción de los asuntos públicos (desde ONG hasta coaliciones fronterizas) y la imposibilidad de contener los problemas dentro de las fronteras nacionales. Reconocer esta dinámica de reubicación de los centros de decisión implica asumir los valores hegemónicos y entender que la escala jerárquica cuya cima ocupaba el Estado

nacional ha dejado de ser operante en un sentido tradicional.²⁹ Esta doble disposición tiene un corolario claro y es la abdicación en los hechos del ejercicio soberano de tutelar las agendas que obstruyan la consecución de los objetivos globales. Estos nuevos valores comunes van desde los derechos humanos hasta la conservación del medio ambiente pasando por la conservación del patrimonio cultural. Todas estas materias, que antaño estaban bajo la potestad del Estado soberano, hoy se asumen crecientemente como asuntos de jurisdicción mundial. El problema, en consecuencia, es que no sólo se globaliza la inquietud, sino que la tutela sobre estos asuntos pasa a ser de jurisdicción mundial y no nacional, **generando** una serie de fricciones entre los celosos de la soberanía y las nuevas formas de intervenir en los asuntos internos de los países, santificadas con fórmulas tan inestables como el llamado "derecho de injerencia".

Ahora bien, la transferencia de competencias gubernamentales a instancias supranacionales no es un problema solamente administrativo orientado a atender de una manera más eficiente la problemática que la globalización hace surgir, es básicamente un problema político, y para ser más precisos de filosofía política. Todas las formas de organización política que ha conocido la historia han tenido una

modalidad despótica y una forma democrática. La *polis* ateniense, por ejemplo, era la faceta virtuosa del despotismo oriental o posteriormente la señoría. Las monarquías absolutistas, que como hemos visto fueron las forjadoras y madres del Estado nacional, pasaron a ser repúblicas democráticas o monarquías constitucionales. El gran reto en estos tiempos, como lo ha dicho Duverger, en que la política se decide en el ámbito global, pero con un alto nivel de centralismo, es convertir a la forma postimperial, en una forma comunitaria supranacional más democrática en la que se armonicen la diversidad de enfoques e intereses con la necesidad de establecer límites al más puro de los realismos o a la acumulación de poder por organizaciones no gubernamentales que no tienen ni la legitimación democrática ni tampoco responsabilidad definida frente a un pueblo. Veamos primero el problema de la concentración de poder.

La globalización entre la atomización y la concentración del poder

La globalización, como gran fenómeno, ha sido estudiado desde diferentes ángulos, pero una plataforma mínima de análisis sugiere que el gran movimiento globalizador no es producto del azar, es un proyecto planetario auspiciado por la potencia hegemónica. Para quien tuviera

alguna duda en la mitad de los años 90 Newt Gingrich lo afirmaba sin cortapisas:

"Sólo Estados Unidos puede dirigir el mundo. Estados Unidos sigue siendo la única civilización global y universal en la historia de la humanidad. En menos de 300 años, nuestro sistema de democracia representativa, libertades individuales, libertades personales y empresa libre ha puesto los cimientos del mayor *boom* económico de la historia. Nuestro sistema de valores es imitado en el mundo entero. Nuestra tecnología ha revolucionado la forma de vida de la humanidad y ha sido la principal fuerza impulsora de la globalización. Hoy, nuestras fuerzas armadas están destacadas por todo el mundo a petición de los Gobiernos que las acogen, no como subyugadores, sino como defensores del deseo de libertad, democracia y libre empresa de esos gobiernos y sus pueblos. ¿Qué otra civilización ha conseguido tal dominación mundial sin represión? Estados Unidos es la única nación lo suficientemente grande, lo suficientemente multiétnica y lo suficientemente comprometida con la libertad como para dirigir. El hecho de que en esta sociedad exista un enorme nivel de oportunidades a la vez que la disposición a trabajar unidos resulta sorprendente para un mundo enfangado por el odio étnico y los derramamientos de sangre".

Esta retórica que parece delirante por momentos, entra en consonancia con la concepción tradicional de la seguridad nacional estadounidense que se funda en cuatro pilares principales:

- a) Que un mayor número de países acepten el liderazgo de Estados Unidos y
- b) Adopten la economía de mercado **como forma de organización de su economía.**
- c) Adopten la democracia liberal como forma de organización de su vida política.³²
- d) Garantizar el poderlo militar que **respalde sus intereses en el mundo.**

La primera trampa del discurso globalizador es que los Estados Unidos, principal auspiciador de la globalización, sigue razonando como Estado tradicional anclado en la idea de soberanía y de razón de Estado. Por ello, tanto en documentos gubernamentales como académicos, el tema del poder aparece claramente establecido desde una óptica de maximización de los intereses nacionales de Estados Unidos. Por ejemplo, en un reciente y muy interesante texto, el influyente analista Brzezinski", constata la supremacía de **su país en los cuatro ámbitos decisivos** del poder global: en el militar su alcance global es inigualado; en el económico siguen siendo la principal locomotora del crecimiento global; en el tecnológico

mantiene una posición de liderazgo global; y en el cultural, pese a cierto grado de tosquedad, disfruta de un atractivo, dice el citado autor, que no tiene rival. Sin embargo, hay un punto que vale la pena analizar y es que los propios fundamentos como la democracia pluralista dominada por el derecho, establecen algunas rendijas propicias para ser explotadas por los otros países, cosa que en México debería ser analizada con mayor detalle.

A causa de esos factores nacionales, el sistema global estadounidense pone un énfasis en la técnica de cooptación de las elites gobernantes, fenómeno especialmente claro en México."

El coloso ejerce, pues, comenta el citado autor, su dominación por conducto del ejercicio indirecto de la influencia sobre elites extranjeras dependientes, mientras que obtiene grandes beneficios a partir del atractivo que ejercen sus principios democráticos y sus instituciones y su dominación cultural,

Los estadounidenses invocan que a diferencia de lo que ocurría con los imperios anteriores el nuevo sistema global no es una pirámide jerárquica en un sentido tradicional. Los Estados Unidos están situados, dice el que fuera consejero de seguridad nacional de James Carter, en el centro del universo interconectado. en el que el poder se

ejerce por medio de la negociación constante. del diálogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso formal. pese a que el poder. en el fondo, se origine en una única fuente: en Washington D.C., según las reglas internas Estadounidenses combinado con los siguientes elementos:

Un sistema de seguridad colectiva
Cooperación económica regional
Procedimientos que hacen hincapié en la toma de decisiones por consenso, aunque dominada por los Estados Unidos.

Una preferencia por la participación democrática dentro de alianzas clave.

Una rudimentaria estructura constitucional y judicial global.

En un plano formal los Estados-nación siguen siendo las unidades básicas del sistema mundial pero muchas de sus competencias han pasado a formar parte de eso que expresivamente se ha llamado la agenda intermédica." que es el híbrido de asuntos nacionales (domésticos) e internacionales. ¿Cómo conviven una tendencia a vaciar de contenido la noción tradicional de soberanía con una tendencia globalizadora y unificadora en el plano supranacional? Es verdad que muchos aspectos de la agenda nacional hoy se deciden fuera de las fronteras. Los estados, sin embargo, conservan algunas

de sus capacidades. como veremos más adelante, y sobre todo al no haber cedido formalmente espacios de soberanía para formar una institución u organismo superior (como sucede con la construcción de federaciones y confederaciones) deben definir sus prioridades estratégicas y utilizar sus estructuras estatales para enfrentar sus amenazas y sortear las presiones hegemónicas tomando en cuenta la dureza y la flexibilidad del poderío norteamericano.

El gran reto que hoy enfrentan los gobiernos nacionales y especialmente en México. es superar o adaptarse a las presiones hegemónicas. La presión hegemónica más importante en un país como México es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecidos por la gran potencia. Hoy el país no corre el riesgo de una invasión extranjera. pero si tiene una presión constante para decidir autónomamente en estas materias. Lowenthal explica claramente este problema:

"Las cuestiones intermísticas preocupan cada vez más al público norteamericano que las pone en primer lugar o casi, en su lista de prioridades, pero debido a sus aspectos internacionales no pueden ser abordadas con éxito únicamente por los Estados Unidos. Surgen tensiones importantes, se exige a gritos que se tomen pasos decisivos en problemas

como el narcotráfico. la inmigración ilegal y la contaminación ambiental, y estas demandas suelen entrar en conflicto con lo que se necesita para asegurar la cooperación internacional necesaria para enfrentar problemas que trascienden las fronteras....Uno de los grande retos de los Estados Unidos hoy y en un futuro previsible es vislumbrar, aprobar y poner en práctica planteamientos que puedan comprometer a gobiernos latinoamericanos y a actores no gubernamentales para ayudar a gestionar los problemas continuos que están en el meollo de las relaciones interamericanas contemporáneas, pero que no pueden ser abordados con éxito mediante políticas unilaterales de los Estados Unidos. La esencia, calidad y textura de muchas de las relaciones entre EE.UU y Latinoamérica a principios del siglo XXI estarán configuradas a partir de que se puedan trazar y poner en práctica políticas efectivas e internacionalmente cooperativas para abordar estas cuestiones intermísticas, y de que estas políticas puedan ser sustentadas, no sólo en los EE.UU. sino en cualquier parte del continente americano, sobre todo en los países más cercanos a los Estados Unidos."

La soberanía en el mundo global

Al inicio de un nuevo siglo coexisten elementos ampliamente consensuados en el pasado como el tema de la sobe-

raña de los Estados. con la cesión de competencias del Estado nacional para favorecer la creación de instancias supranacionales entre los cuales es difícil establecer una clara demarcación. Los partidarios de la integración supranacional abogan por la doctrina de ceder soberanía para constituirse. de la misma manera que se integraron las grandes federaciones. Los críticos de esta tendencia ven en la cesión de soberanía un acto claudicante del Estado nacional.

Entre los viejos y nuevos elementos hay una zona gris que va desde la aplastante realidad de la globalización que aún carece de una arquitectura institucional definida y de leyes y reglas que limiten los ámbitos de decisión y establezcan de manera clara las responsabilidades de los tomadores de decisiones y los viejos mecanismos legales de los Estados en los que el conjunto de límites y responsabilidades estaba sancionado por diseños constitucionales. Esta nueva realidad en la cual los que deciden no son responsables ante los pueblos, alteran las categorías analíticas tradicionales del derecho constitucional y de la ciencia política y muy especialmente el problema de las formas de gobierno.

Toda la teoría política. especialmente la teoría de las formas de gobierno, estaba anclada en la idea de la soberanía de las naciones. Como pudimos constatar en el apartado consagrado al tema, la

esencia del Estado moderno es la soberanía. es decir la reducción de todo derecho al derecho del Estado. Este proceso histórico ha supuesto la reducción de las capacidades de normar de cuerpos como la iglesia. las corporaciones. los gremios. Esta primacía frente a los actores internos se complementa con la no sujeción a un poder ajeno o superior. A pesar de todo, la soberanía ha sido un concepto relativo.

En los estados federales el tema de la doble soberanía se ha planteado desde el inicio. La gran pregunta de toda comunidad ha sido siempre ¿qué elementos de nuestra propia capacidad de gobernar podemos o debemos ceder para formar un gobierno nacional que garantice nuestra propia viabilidad histórica? Esta fue la pregunta primigenia de las entidades federativas al momento de encarar la formación de una estructura superior. La respuesta se encuentra en las competencias exclusivas de la federación entre las cuales evidentemente figuran la defensa nacional. la política exterior y la emisión de moneda que son los elementos emblemáticos del Estado.

En estos tiempos el Estado nacional se ve acosado por la descentralización por abajo y la globalización por arriba. No trataremos aquí el problema de la descentralización. nos limitaremos a tratar el tema de la globalización y las

consecuencias que ésta provoca en el eclipsamiento de la soberanía tradicional. Para nosotros, desde la realidad mexicana, la globalización no ha sido manejada como un proyecto deliberado, sino como prácticamente un hecho **natural al que no tenemos más remedio** que engancharnos so pena de africanizarnos a pasos acelerados. El punto central del que parte nuestra inserción a la globalización es el que la potencia hegemónica llega con un proyecto definido a la coyuntura actual, como lo pudimos ver en el apartado anterior, mientras que nosotros llegamos a ella por inercia o por rebote. Nos adaptamos a ella no por voluntad, sino por necesidad. El diagnóstico que planteaba Salinas de Gortari casi al tiempo en que caía el muro de Berlín me parece elocuente:

"El cambio es, también, inevitable. México y las demás naciones del mundo están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado

la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas **buscan, por igual, transformar sus economías** y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, **anticipando las nuevas realidades** mundiales. Estas transformaciones nos afectan directamente, No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo: acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima. No nos engañemos, en el mundo de hoy el reto a la soberanía de las naciones es formidable. Pero los mexicanos podemos, con sentido crítico, con anticipación informada, con los cambios pertinentes en nuestro sistema de producir y hacer política, pero sobre todo, con patriotismo y talento, hacer del reto una oportunidad, de la amenaza una nueva vida de unidad. El cambio no sucederá mañana. Se está dando ya, aquí y ahora, Por nuestra historia, por lo que hemos sido capaces de enfrentar y resolver en el pasado, sabemos que la nuestra es una nación que no se doblega, que está segura de

los valores, las tradiciones y la cultura que la identifican y que, por eso, no le teme al cambio. Para que éste le sirva a México deberá servir a fines. y realizarse por medios decididos por los mexicanos; ser conducido por nosotros y para nuestro beneficio y el de las generaciones que nos sucederán. El cambio será un ejercicio de soberanía. será un proceso democrático, será un compromiso popular. será un acto de libertad y desembocará en la justicia".³⁷

Tanta clarividencia (y retórica) no desemboca, sin embargo, en un diseño institucional ni en la formulación y jerarquización de los intereses nacionales, ni siquiera el TLC se formula como prioridad. A partir de ese momento México se vuelve un país sin techo en materia de organización del Estado. La cesión de competencias al exterior se convierte en un proceso más dictado por las circunstancias que por una estrategia racional ampliamente debatida por la opinión pública. La política económica pasa a ser. *nolens volens*, competencia indirecta de los centros financieros internacionales. De las tres fases de la acción gubernamental que son la deliberación (es decir. el debate sobre la alternativa y el mejor camino a seguir) la decisión (la elección de uno de los caminos posibles) y la instrumentación (la operatividad de la política elegida) México ha internacionalizado las dos primeras. En otras palabras. la discusión sobre nuestro futuro y sobre todo la decisión sobre el

curso de acción que se debe tomar tiene en cuenta crecientemente a elementos y actores de fuera de las fronteras nacionales. El espléndido libro de Pedro Aspe sobre el camino mexicano a la modernización relata perfectamente el proceso de negociación con agentes externos para adoptar decisiones fundamentales en materia económica."

Sin política económica un Estado ya no es un Estado en su forma clásica. Después pasamos al comercio. La política comercial era uno de los **brazos** emblemáticos de la acción de los Estados modernos, uno de los instrumentos más eficaces para defender los intereses nacionales o robustecer el poderío nacional que ahora se ve transformado por el avance del libre comercio.

El problema del narcotráfico y del crimen organizado abren la tercera pista por la que la agenda mexicana se abre al exterior. El narcotráfico. es un problema global, pero el que sea global no implica, como lo demostró Jorge Chabat, que signifique lo mismo para todos. Sin embargo. la pista de la cooperación a nivel policiaco se ha abierto tanto que ya no está claro quien dirige y quien ejecuta las políticas y las acciones en ambos lados de la frontera.

La integración silenciosa se va dando en diversas materias administrativas y se va despachando en comisiones bina-

cionales que trabajan a puerta cerrada y con criterios técnicos. En un amplio abanico de asuntos que requieren de mecanismos de coordinación binacional o multinacional, la práctica común es la creación de comisiones o comités especializados (compuestos por técnicos y diplomáticos) que adoptan decisiones vinculantes o por lo menos emiten directivas que restringen las políticas nacionales a un espacio reducido. En esta particular situación el poder de decisión queda en una zona indefinida cuyo punto medio podría ser el consenso, pero casi siempre es la aplicación de una política realista en donde los intereses nacionales del más fuerte se sobreponen a los puntos de vista del otro país. Los comités binacionales son, desde este ángulo negociadores en una primera fase y, en una segunda, sintetizadores de lo posible y lo viable.

La resultante es la creación de redes que negocian y despachan los asuntos públicos con criterios de funcionalidad supranacional, creando híbridos como las agendas intermísticas en donde lo nacional y lo internacional ha dejado de tener fronteras definidas.

Esta forma de ejercicio del gobierno ha sido analizada por Maurice Duverger." Según el multicitado autor esta forma de gobierno corresponde al ejercicio de las grandes decisiones por comités técnicos o diplomáticos que ocupan los espacios supranacionales, en lugar de residir en los gobiernos depositarios de

las soberanías nacionales. Las grandes decisiones en el espacio europeo, explica Duverger, se han tomado por comisiones y comités, alejando por lo tanto la esencia democrática de participación de los ciudadanos en el diseño de su futuro.

El desplazamiento de las zonas de decisión a estas instancias rompe, como es evidente, con tres elementos fundamentales de la acción gubernamental en un ámbito soberano.

- a) La responsabilidad ante un electorado.
- b) La división de poderes.
- c) Los restantes mecanismos de control previstos en las constituciones.

Al mismo tiempo que esto sucede se amplía la distancia entre el ciudadano y la toma de decisión gubernamental.

El gran tema es definir en los próximos años si la integración progresiva llegará incluso al desdibujamiento completo del Estado. El terna del futuro del Estado nacional ha merecido diferentes reflexiones por parte de autores de gran circulación como Paul Kennedy que textualmente plantea:

"Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer el actor autónomo clave en los asuntos políticos e internacionales durante los últimos siglos.

parece estar no sólo perdiendo control e integridad, sino la clase equivocada de unidad para hacer frente a las nuevas **circunstancias**",⁴⁰

También Anthony Giddens plantea el asunto de la siguiente manera:

"Los procesos globalizadores han transferido poderes de las naciones al espacio global despolitizado. Pero como en cualquier otro entorno social, o incluso en mayor medida dada su importancia universal, este espacio nuevo necesita regulación, la introducción de derechos y deberes '*ubi societas. ibi ius*', donde hay sociedad, debería haber **leyes**".⁴¹

De momento, tal cosa no sucede.

México ante las nuevas realidades

En los últimos veinte años México ha experimentado una serie de reformas que modificaron los cimientos del modelo político-económico que rigió al país en el periodo postrevolucionario. La apertura económica y la democratización han ido acompañadas de nuevas concepciones que se traducen en un nuevo entramado de intereses nacionales que a su vez provocan una nueva concepción de la seguridad nacional. Una concepción, sin embargo, que todavía tiene contornos difusos y algunos asuntos pendientes.

Un concepto renovado de la seguridad nacional mexicana debe poner más énfasis en los nuevos elementos que hoy amenazan la capacidad del país de producirse a sí mismo. El nuevo siglo y la nueva administración que surgirá de las elecciones de julio del 2000 configuran un contexto propicio para aclarar, de entrada, tres grandes preguntas: ¿qué elementos del proyecto nacional se consideran vitales, al margen de las diferencias políticas, para nuestra **supervivencia** como comunidad nacional ahora y en el futuro? ¿cuál es el papel que México quiere jugar en el nuevo escenario mundial teniendo en cuenta el determinismo geográfico y nuestros márgenes de maniobra? ¿qué elementos podrían perturbar, entorpecer u obstaculizar la consecución de los objetivos nacionales?

La respuesta a estas tres preguntas no será, es obvio, unívoca en una primera fase, pero es necesario en el nuevo siglo acumular consensos que fortalezcan la conducción de la nación y no la dejen a la deriva en un momento en que la redefinición de temas tan sensibles como la relativa obsolescencia del Estado nacional y la soberanía limitada están sobre la mesa. La idea de seguridad nacional en su sentido más general está relacionada con un proceso de consecución de objetivos compartidos por la comunidad en su conjunto que se plasman en lo que se llama el proyecto nacional.

Un proyecto nacional para el 2000

Redefinir los contornos del proyecto nacional mexicano es condición previa para ampliar los contenidos de la seguridad nacional mexicana. El proyecto nacional puede modificarse por cuatro vías: Una revolución que refunde el pacto nacional. un desplome de una forma de organización nacional. un cambio en la escena internacional o una sucesión de reformas pactadas que originen modificaciones cualitativas a los objetivos nacionales. En México la modificación del proyecto nacional definido en la postrevolución se debe principalmente a un cambio en la escena internacional (el ascenso de la globalización) pero también ha sido determinado por un desgaste de la forma de organización económica, política y social que ha dado lugar a una sucesión de reformas.

La orientación de la política nacional proviene entonces de una necesidad adaptativa interna y externa, mucho más que de un proyecto y una estrategia deliberados. Es necesario ahora introducir la idea de voluntad nacional en este proceso de cambio a fin de establecer nuevos objetivos nacionales ampliamente consensuados y visualizar así cuáles serían las condiciones para que el proyecto se concrete y perdure en el tiempo. El reconocimiento de los objetivos nacionales debe ser general y explícito. así como el respaldo social a las prioridades geoestratégicas definidas

ya los valores que las sostienen. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, la capacidad de convocatoria y adhesión a dicho proyecto se debilita.

Integración o soberanía: El dilema

Entre los intereses vitales del país está el generar un consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente que en estos momentos no parece ser tomado con la seriedad y la profundidad que el asunto merece. Como ha comentado recientemente Anthony Giddens, "el Estado fuerte solía estar bien pertrechado para la guerra. Hoy día debe significar algo distinto: una nación fuertemente segura de sí misma para aceptar los nuevos límites a la soberanía". México, por ejemplo, ha aceptado la agenda planteada en la última Cumbre de las Américas celebrada en Chile (1998), pero no ha definido aún un techo claro a la dinámica integradora que establezca hasta donde vamos a seguir por esta vía. Tampoco se ha hecho un esfuerzo significativo para desarrollar una arquitectura institucional que tutele las competencias soberanas que progresivamente son cedidas al exterior, como el combate a las drogas, por citar un caso.

La redefinición del concepto de seguridad nacional pasa inevitablemente por replantear lo que significa la soberanía en un mundo globalizado. Sin

un acuerdo en este nivel, la comunidad nacional puede desgarrarse en un debate entre integradores y conservadores de la soberanía que sólo nos lleva a un callejón sin salida. Vista en forma global la integración de espacios e instituciones supranacionales, es una tendencia insoslayable sobre la cual se debe generar en una primera fase conciencia y en una segunda se debe conseguir un pacto político que establezca simultáneamente límites, calendarios y salvaguardas al proceso de cesión de competencias soberanas. En este escenario de tendencias integradoras, la redefinición de la soberanía y por ende de los contenidos de la seguridad nacional. México está forzado a abrir un debate sin prejuicios sobre los alcances de la dinámica integradora y todo lo que esto conlleva para así definir su posición en el nuevo contexto mundial.

Es capital que el Estado reconozca que las competencias cedidas no lo invalidan como actor principal. A pesar de las tendencias integradoras el gobierno nacional toda vía tiene las siguientes funciones:

- ✓ Suministrar medios para la representación de intereses diversos;
- ✓ Ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses;
- ✓ Crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas;
- ✓ Suministrar una variedad de bienes

públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivo;

- ✓ Regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio;
- ✓ Fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y mediante el mantenimiento del orden;
- ✓ Promover el desarrollo activo de capital humano mediante su papel esencial en el sistema educativo;
- ✓ Mantener un sistema judicial eficaz;
- ✓ Tener un papel directamente económico, como empleador principal (el sector público), además de la provisión de infraestructuras y regular la actividad económica;
- ✓ Tener una meta cultural claramente definida en el proyecto nacional.
- ✓ Fomentar alianzas regionales y transnacionales que sean benéficas para el país y perseguir objetivos globales.

Pero no sólo desde la llamada tercera vía se resaltan las funciones que el Estado nacional conserva. otros autores de estirpe liberal como Ralf Dahrendorf sostienen "que en el futuro inmediato el Estado nacional seguirá siendo el marco de los derechos individuales y la unidad operativa de las relaciones internacionales".⁴³

Si la soberanía es un concepto en plena mutación, es comprensible que los conceptos que van a ella asociados,

como la seguridad nacional, deben reformularse para ser compatibles con **el entorno internacional**. **Creo, sin embargo, que si** la globalización económica apareció en el peor momento pues nuestras capacidades para reformar nuestra economía eran mínimas, sería inadmisibles que en un asunto tan delicado como la cesión de **competencias** soberanas para garantizar la gobernabilidad global nos dejemos arrastrar por la corriente. México debe desarrollar de una manera abierta una nueva formulación de lo que es su agenda de inteligencia estratégica y determinar cuáles son los factores que ahora o en futuro pueden entorpecer u obstruir la consecución de los objetivos nacionales.

Para concluir vale la pena pasar del plano teórico a la realidad institucional con que cuenta el Estado mexicano. Más allá de la política y la complacencia me parece prioritario que el embrión institucional que fue el gabinete de seguridad nacional amplíe sus funciones y su ángulo de lectura para convertirlo en una instancia donde se discutan las prioridades estratégicas del país.

La inteligencia **estratégica** es hoy por hoy un asunto que ningún Estado moderno puede ignorar. Los Estados que carezcan de los espacios para reflexionar sobre las prioridades geoestratégicas del país, los proyectos de otros Estados, las debilidades y las vulnerabilidades propias, así como las oportu-

nidades que ofrece el entorno, están destinados a ver que su relevancia como **miembros de la comunidad internacional** se reduce, con el consiguiente deterioro de imagen y capacidad de influencia.

Como hemos visto en este trabajo los cambios operados en el escenario internacional en la última década han modificado la concepción tradicional de la soberanía, sin embargo el núcleo fundamental de operación de los Estados sigue dominado por la concepción "soberanista" emanada de la Paz de Westfalia. No entender esto reduce el horizonte estratégico del país.

Por diversas razones, México no puede renunciar o inhibirse de jugar un papel relevante en el nuevo contexto mundial, pues la defensa de su soberanía lo obliga a desplegar nuevos esfuerzos y a modificar viejas concepciones inerciales. México tiene fortalezas enormes en los campos económico y socio-cultural que lo obligan a preservarse como nación y a garantizar sus intereses ahora y en el futuro. En lo cultural es un país muy sólido; es la potencia demográfica entre las naciones de habla española, lo cual nos da una primacía entre los países hermanos en la proyección cultural, política y económica. En lo económico es una potencia exportadora de primera magnitud con intereses comerciales en los principales mercados del mundo y un país muy influyente en el mercado de los energéticos.

Aunque el desarrollo del país y la consecución de los objetivos nacionales es asunto de la sociedad y el Estado en su conjunto, es prioritario para México contar con una reserva de cuadros altamente especializados en las instituciones encargadas de la seguridad nacional que puedan dedicar sus esfuerzos al trabajo específico de la inteligencia estratégica.

Notas:

¹ Inve stigador del CE IICH-UNA M. Correo elec trónico: curzio@servidor.unam.mx

² BURCKHART, Jacob: *La cultura del Renacimiento en Italia*, Madrid, Sarpe, 1985, p.30.

³ MORIN Edgar: *Pensar Europa*, Barcelona, GEDISA, 1988, p.47.

⁴ FOSSIER, Robert: *La Edad Medi- El tiempo de l. crisis 1250-1520*, Barcelona, Crítica, 1988. Vol. III. I-40R Patatener una visión más amplia y muy bien desarrollada del pensamiento político medieval véase HENDERSON SURNS. Jemes: *Histoire de la pensée politique médiévale*, Parb. PUF, 1993.

⁵ Los mitos fundantes de los Estados pueden ser tan variados como el Rómulo y Remo de l. antigua Roma, hasta el águila y la serpiente de los antiguos mexicanos, pero todos cumplen l. función cohesiva de dar una versión sobre el origen de una nación y legitimar sus derechos territoriales.

⁶ véase por ejemplo AIBERTONI, Ettore: *Historia de las doctrinas políticas en Italia*, México, FCE, 1986 Pp-84 y ss.

⁷ La afirmación de los Estados nacionales supone una lucha sorda, • menudo cruenta, de afirmación del poder real SOEE la nobleza y los residuos feudales. Véase por ejemplo para el caso español la pugna entre la nobleza y la afirmación del poder estatal ya no sólo como encarnación principesca sino como expresión tecnoburocrática en la vida y lucha del Conde-Duque de Olivares. MARAÑÓN, Gregorio: *El Conde-Duque de Olivares. La pasión de mandar*, Madrid, Espesa, 1998 y véase también la interesante compilación de ELIHOT. John y SROCKUSS. Laurence (din): *El mundo de los validos*, Madrid, Taurus, 1999

⁸ ANDERSON. Perry: *El Estado absolutista*, México. Siglo XXI, 1990. P.27.

⁹ Véase MACHIAVELLI, Niccolò: *Il Prin dpe*, Milano. Mursia, 1983 o cualquiera de las múltiples ediciones en español

¹⁰ KANT, Immanuel: *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1998, 6ª ed., pp.6-9.

¹¹ El poder no es una magnitud absoluta, sino relativa. Se tiene o se afirma el poder siempre respecto l. otros.

¹² MORGENTHAU, Hans: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986, (6a ed.) p-41.

¹³ MORGENTHAU, Hans: op-cit. pp. 367 Y ss.

¹⁴ Un buen ejemplo de los alcances y límites de esta dualidad es el planteado por Delannoi en su ensayo sobre voltaire y Herder. véase DELANNOI, Gil YTAGUIEFF, Pierre André (comps.): *Teorías del Nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993, pp. 19-36.

¹⁵ Hay análisis teológicos tan leídos en estos tiempos como el de FUKUYAMA, Francis: *El nn de la historia, el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

¹⁶ Véase FIGSS: *El derecho divino de los reyes*, México, FCE, 1949.

¹⁷ B08B10. Norberto: *El tiempo de los derechos*, Madrid. Sistema, 1991. p.28.

¹⁸ BODINO, Jean: *Los seis libros de l. República*, Madrid, Tecnos, 1997. L-1, p. 47

¹⁹ véase MEINECKE, Friedrich: *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, CEC, 1997.

²⁰ Véase PASSERIN, O ENTREVES. Alessandro: *Saggi di Storia del pensiero político*, Milano. Franco Argett, 1992.

²¹ Véase PEÑA, Javier (editor): *La razón de Estado en España*, Madrid, Treces, 1998

²² REYESHEROLES, Jesús: *El busca de la razón de Estado*, México, Miguel Angel Pomio, 1982. pp-36-37

²³ Véase el ensayo de HABERMAS, Jürgen: ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad? En *Escritos sobre moral y eticidad*, Barcelona, Paidós, 1991.

²⁴ Véase KOHN, Hans: *Historia del Nacionalismo*, México, 1949. FCE.

²⁵ véase por ejemplo Coloquio de invierno. *La situación mundial y la democracia*, México, UNAM-CONACULTA-CE, 1992, Vd. I. IMRED-SER: *Paradojas de un mundo en transición*, México, 1993, véase también la colección de ensayos, *El mundo actual: situación y alternativas*, México, CEIICH, 1994-1996.

²⁶ Ocrovto lenni reagrupa y describe las diferentes visiones que hay sobre la globalización en IANNI, Octavio; *Teorías de la Globalización*, México, CEIICH, Siglo XXI, 1996

²⁷ Véase por ejemplo HANNING, August: "La Unión Europea ante nuevas amenazas" en *Política Exterior*, Verano-Otoño, 1999, Vol. XIII. pp-153-162.

²⁸ OUVARGER Maurice: *La Europa de los hombres*, Madrid, Afil nu, 1994

²⁹ véase ROSENEAU, James N: "Governance in the Twenty-first Century" in *Global Governance*, I(1995) pp. II-43.

³⁰ Se ha extendido el uso de esta expresión en diversos documentos periodísticos, oficiales y académicos... Véase por ejemplo SMITH, Tony: "In defense of intervención n. en Foreign Affairs, Nov-Dec 1994, Vol 13. Number 6, pp-34 y ss.

³¹ GINGRICH, Newt: "Estados Unidos y los desaffos de nlesro tiempo", en *EL PAIS*, Madrid, 4 de febrero de 1995.

³² Estos cuatro elementos están presentes en todos los diseños estratégicos de los Estados Unidos véase, por ejemplo, CLINTON, William: *A National Security Strategy rol a New Century*, The White House, 1999.

³³ Zbigniew Brzezinski: *El Gran Tablero Mundial*, Barcelona, PAIDOS, 1998.

³⁴ Uno de los recursos más tradicionales de cooptación de

elites es precisamente que los estudiantes de postgrado se concentran fundamentalmente en los Estados Unidos. Según informes de CONACYT, por ejemplo, el 43% de las solicitudes de Beca eran para realizar estudios en los EE.UU. (datos del 1997) y en la asignación de becas el porcentaje subía ligeramente (48%). La hegemonía norteamericana en la formación de nuestros postgraduados de alto nivel contrasta con Canadá que representa un 7%, Francia un 5%, Reino Unido 24% y España 14%. Estas cifras varían año con año, pero la constante es que cerca del 50% de nuestros postgraduados realizan estudios de postgrado en E.V.

³⁵ La expresión es original de Jayless Manning pero es desarrollada por LOWENTAL, Abraham: "La Agenda Intelectual", *Este País*, N° 99, junio de 1999

³⁶ LOWENTAL, Abraham: op. cit.

³⁷ Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994, pp. xi, xii.

³⁸ ASPE, Pedro: El camino mexicano a la modernización México, FCE, 1993

³⁹ UNVERGER, Maurice: La Europa de los hombres. Madrid Alianza. 1994

⁴⁰ KENNEDY, Paul. *Hacia el siglo XXI*, Barcelona. Plaza y Janés, 1993, p. 169

⁴¹ TITA, Alberto. "Globalisation: the new political and economic space, requiring supranational governance" rumeo. Università Cattolica del Sacro Cuore. 1998, p.2

⁴² G'DOENS, Anthony: *La tercera vía*, Madrid, Taurus. 1999 p. 154

⁴³ DAHRENDORF, Rolf: "El futuro del Estado nacional", en *Leviatán*, Número 61, Otoño, 1995, p.36.

Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional

Ricardo Márquez Bias *

I. Estado y seguridad nacional

Las sociedades modernas resultan **L**inimaginables sin el Estado y sus instituciones. Para aquellas y éste, la seguridad nacional es un imperativo irrenunciable. Aun en ausencia de condiciones objetivas para la verificación de situaciones consideradas como típicas de riesgo para la seguridad nacional, tales como conflictos armados con otros países o enfrentamientos entre grupos internos que dirimen por medios no institucionalizados la titularidad y capacidad de conducción política, ningún Estado moderno, y menos aún sociedad moderna alguna, pueden prescindir de instituciones, estructuras y organizaciones responsables de velar por su propia seguridad.

La función de protección y seguridad es una de las tareas fundamentales del Estado. Más aún, la seguridad nacional forma parte de ese conjunto de bienes públicos sin los cuales no puede haber condiciones para la convivencia colectiva y, mucho menos, para el desarrollo

armónico de las sociedades. En este sentido, la seguridad nacional forma parte de las funciones y actividades consideradas como "bienes públicos puros", "actividades exclusivas del Estado" o "funciones estatales de orden superior".¹

Desde luego, ni la estabilidad del Estado ni la seguridad de la nación, residen exclusivamente en sus instituciones y órganos encargados de detectar, investigar, evaluar y neutralizar amenazas y riesgos, sino más bien en la continuidad, consolidación e inclusión de un conjunto de recursos provenientes de diversas fuentes de poder social³ que dan origen a su existencia. moldean su estructura y organización, dan dirección y sentido a su funcionamiento e imprimen de contenido específico a sus políticas públicas.

Las relaciones entre Estado y seguridad nacional deben ubicarse en el horizonte del desarrollo y consolidación en el largo plazo de instituciones propias de las

* Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

sociedades modernas. La seguridad nacional, como institución y función estatal, forma parte de las relaciones de interdependencia funcional del conjunto de instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que configuran la modernidad en los vínculos entre Estado y sociedad.

Al hacer referencia a las relaciones entre Estado y seguridad nacional, al menos en el plano de los procesos históricos de su emergencia y consolidación, es claro que no se trata sólo de la seguridad del Estado, sino de la nación misma. Históricamente, la seguridad nacional ha estado íntimamente asociada con el Estado moderno. Éste, como es sabido, emerge con vocación de Estado-nación". Si bien el proceso histórico de construcción de estructuras estatales antecede a la nación como tal, por medio de ese mismo proceso -además de la delimitación y defensa de espacios territoriales- también fue posible promover la cohesión e integración nacionales como factores necesarios para su consolidación y preservación, reforzando así sus pretensiones tanto de Estado soberano como de Estado-nación.

Los procesos de construcción de estructuras estatales no son los mismos que los correspondientes a la edificación de la nación.¹ Una de las conexiones históricas, funcionales y lógicas más

importantes es precisamente la función institucional de la seguridad nacional. Si atendemos a los procesos históricos, la seguridad del Estado, al permitir la consolidación de sus estructuras y la preservación de sus fines, contribuyó también a los procesos de integración nacional. De tal forma, como proceso histórico, la seguridad nacional abarca simultáneamente al Estado y a la nación.

No extraña, por ello, que la creación y consolidación de instituciones y organizaciones responsables de la seguridad nacional haya sido consustancial a la emergencia y evolución del Estado-nación. Si bien es cierto que el Estado moderno, en tanto forma de organización política específica, vigente en determinada área territorial delimitada por trazos fronterizos conocidos -cuyos habitantes representan un conjunto social sujeto a derechos y deberes que emanan de un ordenamiento jurídico-político específico- aparece en Europa a fines del siglo XV y principios del XVI," las modernas ideas acerca de la nación y el nacionalismo aparecieron hacia la última parte del siglo XVIII, y los Estados-nación emergieron como fuerzas mayores sólo hasta la segunda mitad del siglo XIX.' De manera similar, las labores de inteligencia desarrolladas por entidades responsables de la seguridad nacional, en tanto actividades legitimadas, organizadas y llevadas a cabo por un conjunto de insti-

tuciones específicas y permanentes, datan de la segunda mitad del siglo XIX.

N. Seguridad nacional e inteligencia: Legitimación e institucionalización

Históricamente, el punto de inflexión del tipo de actividades características de los modernos servicios de inteligencia está en su institucionalización y legitimación, expresado en un conjunto de organizaciones específicas de actividad continua, especializadas y legitimadas. Esto data de la segunda mitad del siglo XIX. Posteriormente, el aumento en número, tamaño y complejidad organizativa de éstas, llevó a conformar lo que ahora genéricamente conocemos como "comunidad de inteligencia, servicios de inteligencia o inteligencia organizada", es decir, al conjunto de organismos especializados en asuntos de seguridad nacional, que es un fenómeno del siglo XX.'

Desde luego, formas primarias de ciertas funciones y actividades características de los actuales servicios de inteligencia pueden ubicarse en tiempos remotos, usualmente asociadas a pretensiones de construcción de comunidades políticas, objetivos de conservación y ampliación territorial, así como de áreas de dominio e influencia política y económica; pero es hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando

dichas funciones y actividades empiezan a ser agrupadas y ordenadas en organizaciones específicas y especializadas. Éstas, en tanto tales, son una innovación victoriana.

Hasta antes de esa época, en efecto, las guerras mostraron la gran utilidad del tipo de información que podría catalogarse como de inteligencia, pero contribuyeron poco a su institucionalización y legitimación. Mas por aquellos tiempos el término inteligencia era sinónimo de información. Desde luego, no cualquier tipo de información, sino fundamentalmente aquella relativa a países enemigos y complots internos. No se le asocia ni se le concebía como conjunto de instituciones gubernamentales legítimas, de actividad continuada y especializada, tanto para asuntos internos como externos, separadas de otras áreas oficiales de toma de decisiones y también de embajadas y otras oficinas radicadas en el extranjero.

Esto no sucedió sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando evolucionaron como áreas especializadas en la estructura de mando de los ejércitos modernos, orientadas fundamentalmente hacia el monitoreo de los planes y pretensiones geoestratégicas de otros países, la situación en que se encontraban sus fuerzas armadas y las condiciones internas de sus respectivas sociedades, por un lado y, por otro, dentro de orga-

nizaciones policiales, como áreas de indagaciones, vigilancia y operaciones secretas, en estos casos orientadas esencialmente a la detección de conspiraciones internas de grupos u organizaciones que buscaban la sustitución o desestabilización del gobierno en turno, ya sea con la colaboración y apoyo de otros países -y recursos provenientes de ellos- o bien como pretensión exclusiva de grupos internos."

Por ello, desde siempre, la seguridad nacional ha implicado componentes internos y externos.!" El sistema interestatal y el orden internacional que emergieron con el modelo de Westfalia, cuya vigencia práctica se extiende de 1648 a 1945, implicó que el "dilema de seguridad" que debían enfrentar los distintos Estados tenía componentes externos e internos y, por tanto, las amenazas y riesgos podían provenir tanto de grupos ubicados dentro de sus propias sociedades y acotamientos territoriales, como de otros miembros o unidades del propio sistema interestatal." De tal forma, es claro que desde sus orígenes las preocupaciones de la seguridad estatal no sólo se refieren a las amenazas externas que ponen en riesgo su existencia soberana -verbigracia invasiones militares- sino también a factores internos-individuos, grupos y situaciones problemáticas- que desafían su capacidad para gobernar.!"

111. Redes y estructuras multinacionales

En los últimos años, la problemática tanto del Estado como de la seguridad nacional, ha sido objeto de un acrecentado interés analítico derivado de las transformaciones registradas en las formas de relación e intervención estatal, así como en sus dimensiones y funciones." Sin embargo, estos análisis han privilegiado ciertos aspectos de los procesos de reforma estatal, en particular los referentes a su tamaño y eficiencia, en detrimento de otros no menos significativos, como son los vínculos entre Estado y seguridad nacional, subestimando así una por demás importante dimensión del fenómeno, limitando con ello el marco interpretativo. Entre otras, una de las más claras consecuencias de esto es el predominio de un conjunto de percepciones difusas sobre la seguridad nacional y su función estratégica en tanto responsabilidad de Estado.

El renovado interés por el Estado, sus vínculos y modalidades de interacción con otras fuentes del poder social, las formas que asumen en determinados regímenes políticos y la influencia de éstas en sus respectivas dinámicas de funcionamiento, aparecen ahora como temas necesarios de reflexión para comprender importantes cambios -ya registrados, aún en marcha y por venir-

en nuestras sociedades. En el caso particular de las relaciones entre Estado y seguridad nacional, se requiere de una reflexión más detenida sobre el proceso político¹⁴ que conduzca a la determinación de los fines e intereses nacionales, la creación dentro del aparato estatal de organismos responsabilizados de su resguardo, las funciones que éstos cumplen y las tareas que les son asignadas.

Los esfuerzos por reinterpretar al Estado, sus funciones, específicamente las correspondientes a la seguridad nacional, deben tomar en consideración sus transformaciones recientes, tan inéditas como insuficientemente entendidas, que van desde nuevas formas de interacción política, económica e incluso cultural, hasta innovaciones tecnológicas que impactan prácticamente todos los campos de la vida social.¹⁵ En un mundo en constante transformación y creciente complejidad, la determinación e interpretación de las funciones estatales, en particular de las correspondientes a los organismos responsables de la seguridad nacional, y sus interrelaciones, quizá evolucionen de forma tan inevitable e impredecible como el cambio mundial mismo.

Por algún tiempo, la hipótesis de que el Estado dejaría de ser al actor principal del sistema internacional indujo un desplazamiento en el centro de atención analítica a favor de éste último, su

dinámica e instituciones.¹⁶ La difusión ampliada y el incremento de la popularidad de la hipótesis de la abdicación del Estado-nación en favor de instituciones internacionales aún más abarcadoras y poderosas que, pretendidamente, asumirían con mayor solidez, efectividad y legitimidad tareas y funciones de aquél, propició que el interés analítico privilegiara la atención de procesos económicos, políticos y sociales cuya dinámica de funcionamiento se ubica en el plano del sistema internacional, más allá de las fronteras de los estados nacionales.

Sin embargo, el Estado-nación ha mostrado una sólida capacidad para resistir y sobreponerse a los diversos tipos de hipótesis que pregonan su abdicación en favor de formas de organización superiores no sólo en cuanto a su alcance geográfico, sino también en cuanto a su pretendido desempeño, efectividad y funcionalidad. No existe, hasta ahora, ninguna otra institución con la capacidad de integración política, adscripción ciudadana e incluso cultural que el Estado-nación.¹⁷ A pesar del significativo incremento de actores no estatales, los estados continúan siendo los protagonistas fundamentales e insustituibles en la arena y en la comunidad internacional. Las pretensiones de un orden globalizado, regido por instituciones internacionales que, con el apoyo de las principales potencias,

garantizarían la paz, la seguridad y el progreso mundial se han mostrado más bien como quimeras poco viables. Hasta ahora, los intentos por ubicar la autoridad estatal en ámbitos e instancias supranacionales, ya sea por conducto de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea o la Organización Mundial del Comercio, han mostrado que los distintos Estados-nación partícipes de esos procesos no están dispuestos a ceder su poder y, menos aún, su soberanía, a cualesquier tipo de institución internacional.¹⁸

Ciertamente, un nuevo orden mundial está emergiendo. Pero en éste el Estado-nación no está desapareciendo, ni dejará de ser -todavía por mucho tiempo-' el principal actor del sistema internacional.¹⁹ Si bien lo más probable es que el Estado-nación vea pasar ante sí la era de la globalización económica y la revolución informática, con mucho, aunque no pierda su centralidad, no será el mismo de antes. Será un Estado-nación profundamente cambiado, particularmente en áreas tales como las políticas fiscal, monetaria, de precios, de control internacional de los negocios y, también, en materia de seguridad nacional."

Antes que estar desapareciendo, el Estado parece estar proyectando a nivel internacional distintos segmentos de sus partes funcionales. Una de ellas es, desde

luego, la seguridad nacional. Desde tiempo atrás, la proyección conjunta en el plano internacional de ciertos segmentos funcionales de distintos estados nacionales parece estar tejiendo una densa red de estructuras y relaciones encaminada hacia una especie de orden trans-estatal o trans-gubernamental. Por medio de éste se pretende enfrentar de manera conjunta problemas cuya dinámica de funcionamiento, efectos y actores trascienden los dominios particulares cada Estado-nación. Típicamente, tales problemas van desde las crisis financieras hasta el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero, el terrorismo, el deterioro ambiental, etcétera.

La referida proyección de distintas partes funcionales de los Estados-nación hacia la arena internacional ha posibilitado el establecimiento de redes de instituciones que si bien representan distintos intereses nacionales, comparten funciones y preocupaciones comunes. Basadas en la cooperación multinacional, esas redes de relaciones y estructuras internacionales, al fortalecer la capacidad estatal para encontrar e implantar soluciones a problemas compartidos -el deterioro del medio ambiente y el crimen organizado, por ejemplo- se están convirtiendo en alternativas cada vez más efectivas y extendidas para reforzar tanto la gobernabilidad internacional como la

seguridad de los estados nacionales. Las posibilidades de esas redes y estructuras multinacionales derivan de las capacidades de sus estados miembros, de manera tal que no sólo los estados individuales mantienen el más amplio conjunto de derechos, deberes y capacidades en las normas y regulaciones internacionales, sino que el sistema interestatal continúa siendo también la instancia principal para emprender y organizar acciones conjuntas entre distintos estados.

En tanto tarea fundamental del Estado, la función de protección y seguridad no está al margen de las fuerzas y procesos actuales que están transformando a los estados nacionales. La cooperación multinacional para buscar soluciones a problemas compartidos ha derivado en el diseño y operación de una serie de estructuras y redes cuya funcionalidad fortalece la gobernabilidad global y la seguridad de los estados nacionales partícipes, sin que ello implique la abdicación, cesión o transferencia de poderes de éstos hacia instituciones internacionales que con el paso del tiempo pudieran hacerse cargo de sus funciones y tareas en los planos nacional e internacional.

En este sentido, la cooperación multinacional, mediante tales estructuras y redes transgubernamentales, no sólo reafirma el papel y posición del Estado-

nacion como actor principal en el sistema internacional. antes que debilitarlo y promover su disolución." también actúa como mecanismo diseñado para enfrentar y neutralizar fenómenos que - en niveles y grados distintos, según sea el caso- desafían su capacidad para gobernar, amenazan su estabilidad, colocan en situación de riesgo el logro de los objetivos nacionales y la viabilidad del proyecto nacional. Así pues, preservar, ampliar y profundizar la cooperación multinacional parece ser la estrategia adecuada para que los organismos responsables de la seguridad nacional estén en condiciones de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas que caracterizan la era de la globalización.

Notas:

¹ Cf. Prats, roan. "Administración pública y desarrollo en América Latina Un enfoque neoinstitucionalista": Reforma y Democracia

² Cf Mann, Michael. *Las Fuentes del Poder Social*, I. Madrid, Alianza, 1991. pp. 13-58

³ Cf. Entre otros, Anderson. Henedric. *Imagined Communes. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London. verso. 1983. De Blas. Andrés. *Nacionalismos y Naciones en Europa*. Madrid, Alianza, 1994. Gellner, E. *Nation and Nationalism*. Oxford, Hlneckwell. 1983. Hobsbawm. Ene. *Nations and Nationalism since 1780*. London. Cambridge University Press. 1990

⁴ Cf. Pinner. Samuel E. "State and nation-building in Europe, the role of 1/1" military"; en Tilly, Charles (editor). *The Formation of the National States In western Europe*. New Jersey, Princeton University Press. 1975. pp. 84-163

⁵ Cotareto. Ramón. "Teoríade! Estado"; en Djaz, Elías y Rllil-Miguel, Atronso (editores); *Filosofía Política 11, Teoría del Estado*. Madrid, Trola. 1996. p. 15

⁶ Linz, Juan I. y Stepan. Alfred. *Prebiems of Democratic Translilon and Consolidation, Southern Europe. South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press. 1996. T. 22

⁷ Cf. Herman. Michael. *Intelligence Power In Peece and war*.

Cambridge, Cambridge University Press & Royal Insatute of International Affairs, 1996. pp. 1-35.

* Cf. Ibdem. pp. 16-57.

⁹ Cf. May, Ernest. "Na/firma/ securitv in ame rican history"; en Allison, Graham y Trever ton Gregory (editors). **Rethinking America's Security, Beyond the Cold war to the New Wnrlld Order**. New York. W. W. Norton & Company, 1992. pp. 94-114. En este mismo libro. véense también los ensayos de: Peterson, Peter y Sebenius, James. "The primacy o/ 'he domestic agenda", pp. 57-93; Allison. G. y Trever ton, G. "National securitv portfolio review", pp. 35-56. Asimismo, Florini, Anoy Simmons. P. J. **The New Security Thinking; A ge view or the North American Lliterature**. Washington. D. E., Rockefeller Brothers Fund Inc., 1998. pp. 25-26.

" Cf. Held. David. La Democracia y el Orden Glob.l. Barcelona. Paidés, 1997. pp. 99-127.

¹¹ Cf. Shulsky, Abmm. **Silente Warfare. Understanding the World of Intelligence**. Washington, Bresssey's, 1993. pp. 1-11.

¹² Cf. Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?"; en Retorme y Democracia. Número 9.

¹³ De acuerdo con Macpherson, para comprender adecuadamente

el funcionamiento de los Estados contemporáneos se requiere de una teoría del proceso político estatal. cf. Macpherson, C. B. **Ascenso y Caída de la Justida Económica y Otros Ensayos**. Buenos Aires. Manantial, 1991. Véase particularmente el capítulo cinco: "¿Necesitamos una teoría del Estado?". pp. 75-98. En contraste, para Held. lo que realmente se requiere no es ni una teoría del Estado ni una teoría del orden internacional. sino una teoría de las transformaciones del Estado democrático en el orden internacional. Cf. Held. David. **Modelos de Democracia**. México, Alianza, 1992. p. 392.

¹⁴ Cf. Del Rosso, Stephen. "The Insecure State: Reflections o/ 'the State and 'Securitv' in a changing world"; en **Daedalus**. Vol. 124, number 2. 1995. pp. 175-207.

¹⁵ Cf. Mears beimer. Job n. "Disorder Restored"; en Allison, G. y Trever ton, G. Op. Cit. pp. 213-237.

¹⁶ Cf. Deucker, Peter. "The global economy and the Nation-State"; en **Foreign Arraln**. Vol. 76. No. 5, Sepeember/Oc tober, 1997. pp. 159-171.

¹⁷ Cf. Stauffer, Anne-Marie. "The real new world order"; en **foreign Affairs**. Vol. 76. No. 5, Septenbeer/Oc tober, 1991. pp. 183-'97.

¹⁸ Cf. Mersbe tmer. J. Op. Cit.

¹⁹ Cf. Drncker. P. Op. CIL

²⁰ Sleogher. Anne-Merie. Op. Cit.

El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana

Raúl Ramire: Medrano

1.- Introducción

Un sistema de seguridad nacional responde, en esencia, a la necesidad de proteger, defender y salvaguardar al Estado como entidad soberana, y a todos y cada uno de sus componentes, como lo son su independencia externa, su supremacía interna, su territorio y patrimonio nacional, su población y unidad nacional, su gobierno republicano y federal, sus instituciones democráticas, sus principios de justicia social, sus intereses fundamentales y su proyecto nacional. Sin estos factores no se daría la cohesión indispensable para proteger los intereses legítimos de la sociedad mexicana. La viabilidad de la nación mexicana depende, por lo tanto, de la eficaz protección que un sistema de esta naturaleza le otorgue al conjunto de los elementos que componen el ser nacional.

en lo general, y a cada uno de esos elementos fundamentales que se encuentran consagrados y tutelados por nuestra Constitución.

Hablar sobre la estructura constitucional del Estado mexicano implica abordar temas de naturaleza estrictamente jurídica, relacionados con la teoría general del Estado, la teoría de la Constitución y el derecho constitucional. Sin embargo, hablar de los objetivos nacionales permanentes del Estado mexicano nos invita a introducirnos en los campos de la historia nacional, de la génesis del espíritu constitucional y de la ciencia política, especialmente en lo que concierne al concepto y la doctrina sobre seguridad nacional que poco a poco se va construyendo en México. Por tal

* Ha sido servidor público en el Poder Judicial del Estado de Jalisco, en el Poder Judicial Federal con sede en el mismo estado. Director de verificación en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Director General Jurídico de Empresas de Solidaridad en la SEDESOL. Director General Jurídico de la PGR, Consejero Jurídico en la Embajada de México en España. Coordinador de Asuntos Jurídicos del CISEN. Ha escrito diversos artículos sobre responsabilidades de servidores públicos e impartido la materia en la Escuela Libre de Derecho. Texto basado en las conferencias ofrecidas por el autor en mayo de 1999 y 2000 en el Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos que imparte el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

razón, la reflexión que en estos términos se plantea implica un análisis interdisciplinario cuyo objetivo es identificar en nuestro texto constitucional, aquellos intereses fundamentales que tutela el sistema de seguridad nacional en México. En este orden de ideas habremos de observar, a través del devenir histórico de nuestro país, cómo estos principios fueron incorporados en las distintas leyes fundamentales que desde la gestación de nuestro Estado definieron los acuerdos y las aspiraciones de los mexicanos. De esta forma, intentamos profundizar en el alcance de las actuales disposiciones constitucionales que, desde nuestro punto de vista, inspiran, nutren y orientan el sistema de seguridad nacional, esperando contribuir constructivamente al debate que sobre éste tema se realiza en México.

II.- El Estado, su Poder Soberano Y la seguridad nacional

A) *Concepto Jurídico*

No podemos tocar el tema de la seguridad nacional sin antes precisar conceptos respecto del "Estado-nación". En el campo del derecho, el Estado se entiende como la "personificación jurídico-política de la nación". Este concepto de Estado es importante porque a pesar de que los principios de seguridad nacional están ligados a cualquier forma histórica de Estado,

nosotros obviaremos las diferentes manifestaciones que ha tenido para enfocarnos en el "Estado de derecho". En este sentido, la importancia de un concepto jurídico del Estado la explica Jellinek de la siguiente forma "Puesto que el derecho es esencial al Estado, no es posible un conocimiento pleno del mismo, sin tener a la vez un conocimiento de su naturaleza jurídica. Ordenado el Estado mediante el derecho y siendo a su vez conservador y transformador de éste necesita tener un lugar dentro del mismo. En una palabra, es preciso un concepto jurídico del Estado".¹

B) *El Estado como Institución*

Nuestra Constitución Política hace un uso indiferenciado de los vocablos "nación" y "Estado". Para los temas de nuestro estudio resulta importante diferenciar estos dos conceptos ya que desde nuestro punto de vista tienen significados distintos. Al respecto, Felipe Tena Ramírez cita al tratadista italiano Alfonso Tesaurò quien señala "No obstante la diversidad del significado atribuido al término nación en varias legislaciones y en las varias disposiciones en su contenido efectivo, aparece evidente que para los varios ordenamientos actualmente en vigor en Europa, y de modo particular para el nuestro, la nación, al igual que como opina la doctrina dominante, es una entidad diversa y distinta de aquella en la que se

concreta el Estado; ella es, precisamente, una unidad étnicosocial, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejercita su potestad, ora sobre individuos pertenecientes, por lo menos en su casi totalidad, a la misma nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversa, como en el caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de nacionalidad francesa, alemana e italiana. Además, la nación, como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en tanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos; el Estado, en cambio, está destinado a sufrir continuamente las profundas transformaciones debidas a los conflictos y a los choques de intereses de los varios estados entre sí. El Estado, sin embargo, aunque diferenciándose de la nación, tiende a identificarse con ella".²

Se entienden como elementos del Estado, una población, un territorio y un poder soberano. Pero en relación con esto Héctor González Uribe, señala: "Algo más que el simple territorio y una población unida por diversos lazos de solidaridad se requiere para formar el Estado. Es preciso que aparezca la formación propiamente política para que nazca la agrupación estatal como algo distinto a otros grupos sociales. Y esa formación política se integra con elementos de carácter espiritual, cuando

al impulso natural de sociabilidad del hombre (causa eficiente del Estado) se le une la idea de un bien superior que se trata de realizar (causa final del Estado) y un poder que encauza los esfuerzos hacia la realización de ese bien (la autoridad común causa formal del Estado)".³

Para Jorge Jellinek esta consideración subjetiva del Estado, no se opone a la **objetiva. sino que sirve para completarla** y aclararla: "Determina la realidad del Estado no sólo como una realidad física, sino como predominantemente psíquica, que descansa en relaciones internas humanas".⁴

En este orden de ideas nos interesa citar al tratadista español Francisco Suárez quien distinguió entre un conglomerado accidental de hombres y la auténtica comunidad a la cual sólo se llega cuando, esa comunidad está "moralmente unida y ordenada para componer un cuerpo místico".⁵ Con estas palabras se avanza paulatinamente hacia una explicación más completa del fenómeno social que conocemos como Estado. Desde aquí se empiezan a delinear el orden, la organización y la unión moral como rasgos de la comunidad.

El autor francés, Mauricio Hauriou, parte del concepto de institución para explicar al Estado. Para él existen dos tipos de instituciones: las Instituciones

personas y las Instituciones cosas. Las primeras adquieren el carácter de personas morales como el Estado, las asociaciones y los sindicatos, las segundas son como todas las instituciones, ideas que se propagan en el medio social pero no engendran una corporación que les sea propia, un ejemplo de estas instituciones es el Derecho positivo, que no cuenta con un principio de acción o de empresa sino con un principio de limitación.

El concepto clásico de institución que encontramos en el pensamiento del autor es el siguiente: "Una Institución Social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador. idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su **servicio** voluntades subjetivas indefinidamente renovadas".'

De acuerdo con Héctor González Uribe. la idea objetiva penetra en las relaciones sociales a través de una conciencia subjetiva y si no tarda en mostrarse eficaz, atrae a su alrededor simpatías, vocaciones y concursos: "Y esto ocurrió con los fundadores de la monarquía francesa, Hugo Capero y sus primeros sucesores. Merced a su perseverante habilidad se forma una atmósfera favorable. La idea real encontró apoyo en el clero; la idea del Estado, evocación de la paz romana, benefició las aspiraciones del pueblo y con ello surgió poderosa y perseverante la institución monárquica".'

Una vez que la idea del fundador va cobrando vida propia. recluta ya por sí misma adhesiones individuales. Cuando hablamos de una "institución-persona" como el Estado, sus primeros adherentes son los funcionarios y agentes que aseguran el funcionamiento material y jurídico de la institución. Pero también se adhieren a ella quienes sin participar en su funcionamiento aseguran su existencia social por el asentimiento que le otorgan y la confianza que le depositan.

Siguiendo con este análisis del Estado como institución, encontramos que una vez que la idea objetiva se convierte en una obra social, no sólo recluta adhesiones indeterminadas. sino también personas ciertas y determinadas cuyas voluntades quedan subordinadas al servicio de la Institución para asegurar su funcionamiento. Es así como se establece un poder de gobierno organizado que está al servicio de la orden objetiva primigenia. el cual en un Estado de derecho se traslada a un orden jurídico fundamental y de esta forma ya no se trata de una simple fuerza material. sino de un poder de derecho susceptible de crear derechos.

En síntesis, podemos decir que el Estado como persona moral que engloba tanto elementos objetivos como elementos subjetivos tiene un carácter teleológico y dinámico y a lo largo de su evolución histórica se ha ido perfeccionando hasta alcanzar los fundamentos y objetivos que

hoy conocemos como principios rectores del Estado de derecho. Estas precisiones son importantes porque un ente con las características que hemos apuntado tiene necesidades básicas de subsistencia sin cuya satisfacción tiende a morir. Necesidades que se han incrementado a lo largo de la experiencia histórica del hombre en sociedad y que aunque mantienen aspectos básicos, tienen variantes importantes tratándose de cada Estado en particular. Con esto nos estamos refiriendo precisamente a aquellos aspectos que debe abarcar un sistema de seguridad nacional, dependiendo del Estado en particular de que se trate.

Antes del nacimiento del Estado de derecho los principios de seguridad nacional que regían en cualquier estado se limitaban básicamente a defender su independencia respecto de otros y mantener la integridad tenitorial ('reflejo hacia el exterior del concepto de soberanía'); así como a preservar su población. Sin embargo, con el nacimiento del Estado de derecho,' la organización humana evolucionó y manteniendo los principios anteriores, se orientó hacia el interior del poder de gobierno (soberanía entendida como el no reconocimiento de un poder igual al del Estado), trasladándolo hacia nuestra carta fundamental y transformándose en un poder de derecho que no sólo recoge los principios de seguridad nacional originales sino que los enriquece con todos aquellos principios económicos,

políticos, sociales y culturales que sirven de sustento a nuestra actual organización política y forman parte importante de nuestra identidad nacional.

Abordado de esta manera el concepto de "Estado-nación". nos otorga una base sólida para entrar al estudio del sistema de seguridad nacional en México. Vale decir que cuando hablamos de la seguridad nacional lo hacemos sobre un sistema dinámico y siempre perfectible orientado a la protección de los intereses vitales consagrados en el Estado de derecho. entendido éste último no como la simple personificación jurídico-política de la nación, o como el respeto a las garantías individuales de las personas, o como un sistema de división de poderes, un régimen representativo y democrático. o un sistema de controles constitucionales o un relevante grupo de garantías sociales, sino como un todo armónico que permite la convivencia ideal del hombre en sociedad y busca su desarrollo y bienestar.

111. El concepto de seguridad nacional y la Constitución de 1917

A) *Los Planes Nacionales de Desarrollo*

Desde nuestro punto de vista, el concepto de seguridad nacional en México parte de principios consagrados en nuestra Constitución Política. Por seguridad nacional se ha entendido en

México "una condición permanente, ideal, del ser nacional que se procura a través del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantiza la soberanía, promueve el interés de la nación, al estrechar las ventanas de vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer los elementos que proporcionan viabilidad, solidez y consistencia al proyecto nacional".¹⁰

Por otra parte, al referirse a la seguridad nacional, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, señala:

"Dentro de una visión conceptual propia de 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. de su fuerza histórica, cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo".

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el punto relativo a la seguridad nacional, establece:

"México por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la segu-

ridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas del 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 la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías".

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la seguridad nacional es definida de la siguiente forma:

"La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano. por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto al estado de derecho y a los principios que éste representa".¹¹

"La seguridad nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno; su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia".¹²

Finalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no se realiza una

definición específica de la seguridad nacional, sin embargo, plasma su concepto sobre este tema dentro del objetivo de la nación de preservar su soberanía, con lo que se enriquecen las definiciones de los planes anteriores, las cuales resumen **de manera precisa los elementos que integran el concepto que los mexicanos le hemos dado a nuestra seguridad nacional.**

B) *Objetivos Nacionales Permanentes*

Como señalamos, nuestro concepto de seguridad nacional se basa en nuestra Constitución Política, la cual recoge lo que doctrinariamente se conoce como los objetivos nacionales permanentes de un Estado. "Si se acepta que los valores de soberanía e independencia, de democracia y justicia social, de seguridad y desarrollo son inalienables, se podrá analizar que todos ellos han servido para orientar y fundamentar la política de México, dentro y fuera de sus fronteras. Ello en lo externo, le han validado el reconocimiento de la comunidad internacional y, en lo interno, le han permitido seguir desarrollándose como nación..".¹³

Con base en lo anterior podemos decir que los objetivos nacionales permanentes solo pueden identificarse por medio **de un análisis de nuestra** Constitución Política. Un análisis de esta naturaleza nos permite observar en primer término elementos del Estado mexicano que

como vimos en el capítulo anterior son inherentes a su formación. Así tenemos que nuestra Constitución señala como elementos del Estado mexicano a su población, los límites de su territorio nacional y los elementos de origen y **ejercicio del poder soberano.** **todos estos** son elementos esenciales del Estado mexicano, cuya preservación y fortalecimiento constituyen objetivos nacionales permanentes. Efectivamente, preservar y mantener la soberanía nacional, conservar la integridad territorial y su población, así como fortalecer su unidad son principios básicos de supervivencia del Estado. son inherentes al nacimiento y viabilidad de cualquier Estado, cobrando mayor relevancia en el Estado de derecho y por lo tanto son objetivos nacionales permanentes e inmutables que constituyen la base del proyecto nacional.

Nuestra evolución social nos ha permitido alcanzar reglas de convivencia más avanzadas que no por ser de generación posterior a los principios enunciados en el párrafo que antecede dejan de ser importantes para la vida de nuestro "Estado-nación". Alcanzar y perfeccionar un Estado de derecho y una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, costó mucho a los mexicanos y constituye uno de los fundamentos del **pacto de convivencia armónica que nos rige,** por lo que su conservación y mejoramiento es una aspiración nacional y por lo tanto un objetivo nacional

permanente objeto de tutela del sistema de seguridad nacional; al igual que la plena vigencia de las libertades y la dignidad de los individuos consagradas en la Constitución, la cual es otra de las reglas de convivencia alcanzadas por las sociedades contemporáneas y que tuvo su génesis en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano."

De una generación distinta" podemos señalar a los derechos sociales y económicos que se encuentran consagrados en nuestra Constitución. Estos principios consagran la aspiración de nuestro pueblo al desarrollo económico y la justicia social y constituyen por lo tanto objetivos nacionales permanentes con los que se perfecciona el proyecto nacional. En este punto hay que tener presente que son producto de la primera revolución social del siglo XX y que forman parte de la base del pacto social bajo el cual vivimos ahora los mexicanos.

En este contexto se puede mencionar que "si se parte del principio de que el orden jurídico establece las bases para que la gestión gubernamental promueva el avance social del pueblo y la superación de todas las medidas que impliquen inseguridad y desigualdad, podrá observarse que la compatibilidad de los principios de justicia y libertad están previstos en la Constitución General". 16

Todos estos principios y aspiraciones plasmados en nuestro texto constitucional forman los objetivos nacionales permanentes que tutelan el sistema de seguridad nacional mexicana, los cuales son la preservación y fortalecimiento de nuestra soberanía, la integridad de nuestro territorio, la unidad de nuestra población, la vigencia del régimen de libertades individuales y sociales, un sistema de gobierno democrático republicano y principios de desarrollo de la población y de justicia social. Sin embargo no fueron capricho del constituyente de 1917, sino el resultado de un proceso de definición, evolución y madurez política de nuestra organización social, alcanzada en diversas circunstancias históricas en los cuales algunas veces estuvimos a punto de perder nuestro "ser nacional". Y es aquí donde vale la pena hacer un apunte sobre uno más de los objetivos nacionales que se persiguen en nuestro proyecto nacional: mantener la paz social. Este concepto de alguna manera sintetiza a los anteriores y puede decirse que será una consecuencia necesaria del grado de perfeccionamiento que se alcance en el mantenimiento de los principios fundamentales y las aspiraciones consagradas en el pacto social representado por nuestro texto constitucional.

"Preservar las instituciones y mantener la paz interna han sido imperativos de

sohrevivencia para el Estado y, la adecuación y modernización de su aparato gubernamental, se realiza con la participación de gobierno y gobernados; resolviendo diferencias internas, satisfaciendo demandas nacionales, participando activamente en el exterior y protegiendo a la nación de cualquier amenaza";

IV.- Evolución Histórico Constitucional del Estado mexicano y los Principios de seguridad nacional"

La preservación y fortalecimiento de nuestra soberanía, la integridad de nuestro territorio, la unidad de nuestra población y la consolidación de un sistema equilibrado de gobierno que permita alcanzar y mantener la paz social entre los mexicanos, son los objetivos nacionales que se encuentran plasmados en nuestro texto constitucional vigente y como veremos más adelante, son producto de la evolución histórica de nuestra nación. Nuestro proyecto histórico se ha visto impulsado **por diversas circunstancias, riesgos y amenazas**, tanto de naturaleza interna como externa, las cuales han acompañado a nuestro país desde su nacimiento."

Con el proceso de mestizaje se empiezan a gestar las raíces de la nación mexicana. Desde los primeros intentos independentistas nacen en nuestro país no

sólo las corrientes que a lo largo de su historia han intentado imponer un proyecto nacional legitimado con su respectivo documento constitucional; sino que un análisis más profundo de nuestra historia nos permite observar que a la par de las corrientes liberales y **conservadoras. se fueron gestando a partir de nuestro movimiento de independencia.** dos vías para construir nuestra nación. determinar sus fines y salvaguardarlos. De esta manera corresponde al movimiento social encabezado por líderes populares, constituir al pueblo en un verdadero factor real de poder que impone condiciones de convivencia social y es capaz de plasmarlas en documentos fundamentales como la Constitución Política de 1917. Esta Constitución de nuestro "Estado-nación", definitivamente ha consagrado la evolución de los principios de seguridad nacional y les ha dado el matiz que hoy conocemos.

Sin embargo. a pesar de las distintas corrientes de pensamiento que **aparecieron en nuestro país a partir de su independencia.** ha existido un consenso fundamental en torno a la naturaleza de los objetivos que debían plantearse, alcanzarse y protegerse para garantizar la viabilidad histórica de nuestra nación. Si bien es cierto que entre liberales y conservadores existieron diferencias en cuanto al matiz de los objetivos nacionales, también lo es que durante nuestra evolución constitucional prevaleció el preservar y fortalecer la

soberanía, mantener la integridad territorial y proteger la población del Estado. En ese sentido se puede decir que, no obstante las diferencias ideológicas de las corrientes de poder que surgieron en el México independiente, los valores y aspiraciones que se impulsaron y plasmaron en distintos textos fundamentales de nuestra historia, corresponden en esencia, a los objetivos nacionales permanentes que hoy mantenemos.

La evolución de nuestras aspiraciones históricas puede apreciarse en los diversos textos constitucionales y leyes fundamentales en los que se plasmó su testimonio. Así, tenemos que desde el Bando de Hidalgo se hace el primer planteamiento de soberanía nacional, al abolir el sellado real; lineamiento que se perfecciona en el texto de "Sentimientos de la nación" donde se establece el principio de soberanía popular, concepto que prevalece hasta nuestros días.

De igual forma, se presenta en el "Bando de Hidalgo" la primera directiva de democracia y justicia social al abolir la esclavitud. Esta línea de pensamiento la retoma el nacionalismo popular de Morelos y Guerrero, para continuar a través de nuestra historia hasta convertirse en lo que hoyes el régimen de libertades y garantías que consagra nuestra Constitución.

Por otra parte, la división de poderes, un régimen de libertades individuales y

la elección de representantes, son instituciones que se empiezan a perfilar en los "Elementos Constitucionales" de Rayón y que se perfeccionan con el tiempo hasta tomar la forma que hoy conocemos.

Por lo anterior, a efecto de darle mayor profundidad a la identificación de los objetivos nacionales permanentes consagrados en la Constitución mexicana, es importante hacer un repaso histórico de cómo han venido evolucionando esos principios y preceptos a lo largo de la historia nacional, en los textos que han recogido el pensamiento político, jurídico y social que en un momento determinado ha tenido trascendencia y vigencia cultural relevante en nuestro país.

A) La Representación del Ayuntamiento de México

En 1808, Carlos IV, con motivo del motín de Aranjuez, abdicó a favor de su hijo Fernando VII. En ese mismo año Fernando VII se va al exilio y deja el trono de España en manos de Napoleón. Ante esta situación se generó el primer intento de autonomía política encabezado por Francisco Primo de Verdad, quien en un documento conocido como la "Representación del Ayuntamiento de México" plasma la aspiración de emancipación de los criollos basada en la idea de la soberanía del pueblo en ausencia y en nombre del rey cautivo para crear una Junta del Reino presidida por el

virrey, por lo que Iturrigaray los apoya. Es éste el primer intento de acceder a la independencia, por conducto de un congreso de ayuntamientos que no lograron realizar.

B) *El Bando de Hidalgo*

Vedado el camino de la autonomía política por la vía de un Congreso Nacional, la opción fue la vía armada encauzada por el levantamiento de Hidalgo.") En principio el levantamiento de 1810 no fue en contra de España, sino en contra del mal gobierno en la Nueva España y de esta manera, cuando Hidalgo llama a las masas a apoyar la insurrección, le imprime una tendencia popular al movimiento. En este contexto, Hidalgo promulgó el 6 de noviembre de 1810 un Bando que refleja el carácter popular del movimiento y que establece:

"1.- Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.

"2.- Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que á los indios se les exigía.

"3.- Que en todos los negocios judiciales, **documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado**".

En estricto sentido no podría considerarse a Hidalgo como republicano, sin

embargo, en este documento se empiezan a perfilar los principios y objeto de tutela de nuestra seguridad nacional. ya que al abolir el uso del papel sellado se restringe sustancialmente la potestad soberana de España y se actúa dentro del marco de un espíritu republicano, **democrático y soberano que posteriormente se consolidará con la consagración de los principios de libertad, igualdad y dignidad de las personas.** No obstante que existe división de opiniones **al respecto. nosotros consideramos que los planteamientos del Bando de Hidalgo constituyen la génesis del espíritu constitucional mexicano y son un reflejo de la vocación republicana de nuestro pueblo, ya que restringe el poder de la monarquía sobre la vida civil de las personas y deja ese poder de formalización de actos jurídicos en manos de las fuerzas cívicas del país.** Tal vez, cuando se emitió el Bando, el mismo Hidalgo no podía prever la trascendencia y **proyección histórica del planteamiento que hacía.** Sin embargo, consideramos que el texto que expidió en 1810 **constituye el antecedente más remoto del espíritu republicano de nuestro pueblo, el cual se mantiene vigente en la actualidad.**

C) *Elementos Constitucionales de Ruvon*

En 1811 Ignacio López Rayón elabora un proyecto de Constitución compuesto de 38 artículos. Hasta este momento aun **no se definen con claridad y precisión los objetivos de quienes dirigen el**

levantamiento armado. Es hasta que Morelos toma la dirección del movimiento cuando se deslindan con claridad los planteamientos de soberanía e independencia. A pesar de eso, nosotros encontramos que estas ideas se empiezan a perfilar con los planteamientos de autonomía política de Hidalgo y Rayón, por lo que consideramos que en el documento emitido por este último se mantiene presente la idea de soberanía y la defensa del territorio, introduciendo, además, principios propios de las corrientes intelectuales de ese tiempo como la división de poderes y elección de representantes, un régimen de libertades que mantiene la abolición de la esclavitud, así como el respeto a las libertades de imprenta y trabajo.

'O) *Sentimientos de la Nación*

Al restablecerse el autoritarismo en la Nueva España -al haber sido suspendida la Constitución de Cádiz-, diversas fuerzas decidieron unirse a José María Morelos, quien junto con sus seguidores luchó contra las tropas virreinales en 1812 y 1813.

Morelos convocó a un Congreso de Anáhuac que se estableció el 14 de septiembre de 1813, integrado por distinguidos intelectuales. Dicho Congreso sesionó en Chilpancingo aproximadamente cuatro meses. En la sesión inaugural dio lectura a 23 puntos, denominados "Sentimientos de la Nación".

Los temas principales de "Sentimientos

de la Nación", fundamentales para configurar los objetivos de tutela de un sistema de seguridad nacional que se incorporan a nuestro espíritu constitucional, son:

Libertad e independencia de España.

La soberanía dimana del pueblo y es depositada en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Forma de gobierno: liberal.

La no intromisión de naciones extranjeras.

Abolición de la esclavitud

Este documento constituye uno de los reflejos más claros del espíritu constitucional mexicano. Es un documento propositivo con una serie de reflexiones políticas y sociales que Morelos se plantea y que habrían de servir como hilo conductor de los trabajos del Congreso de Anáhuac. Se trata de un documento histórico justamente por el momento en el que surge, por las ideas que logra recoger de muchas partes del mundo y por la eficacia con la que permea en el movimiento insurgente. Además de su gran valor histórico tiene una enorme belleza intelectual y una evidente trascendencia política y humanista. Su vigencia actual es indiscutible porque a pesar de que hemos logrado nuevas instituciones jurídicas y políticas, la dinámica de nuestra sociedad exige a cada momento más y mejores instrumentos de convivencia, inspirados en el espíritu constitucional recogido en los "Sentimientos de la Nación".

E) *Constitución de Apatzingán*

El 6 de noviembre el Congreso de Anáhuac hizo constar en un acta solemne la declaración de independencia, de acuerdo con esta acta se declaró: "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".

Posteriormente, la presión de las tropas virreinales obligó al Congreso de Anáhuac a buir de las tropas del virrey; en ese periplo se preparó el proyecto de Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Los puntos trascendentales que la Constitución de Apatzingán de 1814 estableció fueron:

Libertad e independencia de España.

La soberanía reside en el pueblo.

El ejercicio de la soberanía reside en el Congreso.

La leyes la expresión de la voluntad general.

La felicidad de los ciudadanos consiste en el goce de igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

La forma de gobierno debía ser republicano, centralista y dividido en tres poderes: Ejecutivo, del que serían titulares tres presidentes -trivirato-; Legislativo, compuesto por diecisiete diputados y el Judicial, representado por el Supremo Tribunal.

Este texto careció de vigencia práctica. Aun cuando fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su **actuación normal. A pesar de no ser vigente**, debido a las condiciones políticas y sociales que imperaban en ese momento. los postulados fundamentales de la Constitución de Apatzingán han trascendido y de alguna manera rigen la vida constitucional de nuestro país.

F) *La Constitución de 1824* ²¹

En España, en 1820 se restuhlece la Constitución de Cádiz, debido al triunfo de las fuerzas liberales. Como reacción en la Nueva España se impidió, mediante el Plan de la Profesa, la aplicación de dicha Constitución. Este Plan sostenía que mientras el rey de España estuviese oprimido por los revolucionarios. su virrey en la Nueva España debía gobernar con independencia de España y con apoyo en las Leyes de Indias.

El comandante general e intendente de la provincia de Veracruz, José Dávila, se vio obligado a proclamar el orden constitucional en la misma, por lo que en México el 31 de mayo se declaró restablecida la Constitución de Cádiz.

Los efectos de la restauración de la **Constitución de Cádiz consistieron** en suscitar la discusión pública, la expresión de los sentimientos y las esperanzas de todas las clases de la sociedad estimuladas por la ideología de cambio.

La ejecución de dichos propósitos se la encomendaron los criollos ricos y el alto clero, al jefe militar Agustín de Iturbide, quien pactó con los jefes insurgentes su adhesión a él.

En este contexto "diplomático"; Iturbide firma con Guerrero, el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), el cual se ratifica por el virrey O'Donojú mediante los Tratados de Córdoba (24 de febrero de 1824),

Así, la consumación de la independencia se produce el 27 de septiembre de 1821; otorgándose el poder público a la Junta Provisional Gubernativa, integrada por 38 personas nombradas por Iturbide, cuyas atribuciones eran elegir al Congreso encargado de elaborar la Constitución, Política,"

El Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822, el cual se eligió como monarca a Agustín de Iturbide, quien se coronó el 19 de mayo de 1822; pero el 31 de octubre de ese mismo año se disuelve el Congreso y en su lugar funcionó la Junta Nacional Constituyente.

En 1823, en una segunda etapa del Congreso, adopta una forma de gobierno republicano y se designa al Supremo Poder Ejecutivo; así mismo se elabora una Constitución, en donde privaron dos corrientes políticas: la federalista y la centralista. La Constitución Federal de 1824 consta de siete capítulos, subdivididos en secciones y de 171 preceptos.²³,

Desarrolla como puntos principales:

Da vida al federalismo -reunión de estados libres y autónomos.

Forma de gobierno: república, representativa, popular, federal.

División de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Obligación de los estados de conservar la primacía del orden constitucional federal.

Prohibiciones a los estados de celebrar transacciones con potencias extranjeras, ni declararles la guerra.

G) *Las Siete Leyes.*

Desde la etapa previa a la independencia nacional se gestaron dos corrientes políticas: la federalista-republicana y la centralista-monárquica. Iturbide fue capaz de conciliar sus intereses y caminar con ellos hasta la independencia, pero poco a poco las alianzas fueron perdiendo fuerza e incluso provocaron su caída. Con la Constitución de 1824 se acentúan las diferencias entre ambas fuerzas políticas, debido al defectuoso sistema de elección presidencial instituido.

De 1827 a 1835, hubo un movimiento presidencialista ideológico fuerte apoyado por Santa Anna, se deteriora el régimen federal y se auspicia el triunfo del constitucionalismo centralista.

En 1835 el Congreso Federal se reúne e integrado en su mayoría por centralistas se atribuye facultades de poder constituyente y el 23 de octubre de ese mismo año aprueba el Proyecto de Bases para la nueva Constitución.

Este Proyecto es conocido como las Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre de 1836; su vigencia como norma suprema es de gran trascendencia para la historia política y constitucional del país, ya que refleja la lucha que, sobre todo en el campo ideológico, libraban las fuerzas más importantes de la nación. Su contexto histórico está enmarcado por la rebelión de Texas y Yucatán, pero uno de los aspectos más importantes de este documento es que, fuera de cualquier juicio de valor respecto de las ideas que sustentaban las fuerzas políticas en conflicto, demuestra al igual que los demás textos fundamentales, el interés de formar una nación bajo las condiciones que en ese momento existían.

En sustancia "Las Siete Leyes" recogen los siguientes principios:

Primera Ley: formada por 15 artículos, destaca:

Respeto a las garantías individuales.
Obligación de los mexicanos de defender la patria y coadyuvar en

el restablecimiento del orden público.

Defensa de la soberanía.

Segunda Ley: integrada por 23 artículos, principalmente:

Organización del gobierno: Supremo Poder Conservador.

División de poderes.

Tercera Ley: compuesta por 58 preceptos, en los que se reglamenta el Poder Legislativo:

Facultades del Congreso: autorizar al Ejecutivo los empréstitos, aprohar tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.

Defensa de la soberanía territorial.

Cuarta Ley: constituida por 34 artículos referentes al Poder Ejecutivo Individual.

Defensa de la soberanía y obligación de guardar la Constitución.

Defensa de la soberanía territorial.

Cuidar la no intromisión de extranjeros.

Quinta Ley: compuesta de 51 artículos, en los que se reglamentan las funciones del Poder Judicial.

Aplicación de la justicia.

Sexta Ley: organizada en 31 artículos dedicados a la División Territorial.

Séptima Ley: integrada por 6 artículos, que tratan sobre el principio de vigilancia de la aplicación de las normas constitucionales.

¡!) *Las Bases Orgánicas de 1843*

Después de juradas las Siete Leyes, el intento de establecer un gobierno centralista causó crisis en varias regiones del país. El contexto internacional era de presión. Desde 1836 se manifiestan las intenciones separatistas de Texas. en 1838 se enfrenta una guerra con Francia. Para 1841 Inglaterra reconoce la independencia de Texas y Estados Unidos acepta su anexión en 1845. En 1847 nuestro país se encuentra enfrascado en una guerra con los Estados Unidos de Norteamérica.

En este ambiente de crisis en todo el país y de pugna intelectual entre grupos políticos, se instala, tras una elección, el Congreso de 1842, integrado en su mayoría por diputados liberales. La labor de este Congreso fue formular un proyecto de Constitución, el cual no culminó en virtud a que el gobierno -Santa Anna, Presidente y Nicolás Bravo Vicepresidente- ordenó la disolución del Congreso y la reunión de una Junta de Notables para que formulara **nuevas** Bases Constitutivas de la nación.

El 12 de junio de 1843 se aprobó el nuevo estatuto constitucional: Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que se compone de 11 títulos

y 202 artículos, que entrarían en vigor el 1 de enero de 1844.

En dicho documento se exaltan [os siguientes principios:

La nación está organizada en una República centralista.

División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Desarrolla ampliamente el respeto a las garantías individuales.

Facultades del Congreso y de las Cámaras de Diputados y Senadores ,

Aplicación de la Justicia.

Defensa de la soberanía.

1) *Acta de Reformas de 1847*

Ante la derrota del ejército mexicano durante la invasión norteamericana de 1847, después de las batallas de Molino del Rey y Chapultepec, Santa Anna abandonó la ciudad y renunció al Ejecutivo. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Manuel de la Peña y Peña, asumió la Presidencia de la república y negoció la paz con los Estados Unidos de América.

En este contexto, en 1846 se convoca a un Congreso que inicia sus sesiones el 6 de diciembre del mismo año. El 21 de mayo de 1847 el Congreso sanciona el Acta de Reformas a la Constitución de 1824, "Acta Constitutiva y de Reformas", en la que se acentuó:

División del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Respeto a las garantías individuales.

Vigilancia de la Constitución, mediante un control político y judicial.

Defensa de la soberanía.

tregada por ocho títulos y 120 preceptos, **enfatisa:**

Respeto a las garantías individuales.

Suspensión de garantías.

Defensa de la soberanía territorial y obligación de pertenecer a la Guardia Nacional.

Forma de Gobierno: república. **representativa.** democrática y federal.

Facultades del Congreso.

Facultades del Ejecutivo.

Aplicación de la justicia.

Prohibiciones y obligaciones de las entidades federativas.

Vigilancia de la constitucionalidad

J) *La Constitución de 1857* ²⁴

Con el restablecimiento de la Constitución de 1824, mediante el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y con la firma del Tratado de Guadalupe, que puso fin a la Guerra de Estados Unidos a México (1848), el Poder Ejecutivo se debilita.

Se dan nuevas luchas, y Antonio López de Santa Anna en 1853, al asumir el poder, comienza a publicar una serie de decretos encaminados a la dictadura, por lo que las funciones del Poder Ejecutivo comienzan a convertirse en centralistas.

El contexto social y político que caracteriza esta época es la pugna ideológica entre conservadores y liberales.²⁵ El General Juan Alvarez lanza el Plan de Ayutla de 1854, el cual poco a poco consolida el apoyo de radicales y moderados de todas las regiones del país, hasta lograr la huida de Santa Anna y establecer la Constitución de 1857.²⁶

La Constitución de 1857 fue jurada el 5 de febrero y se promulgó con toda solemnidad el 11 de marzo. Está in-

K) *La Constitución de 1917*

La Revolución de 1910 es el antecedente histórico inmediato de la Carta Magna vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. El levantamiento armado se originó contra el porfiriato. El **movimiento social que lo derrocó tuvo un carácter social, agrario, democrático, popular y jurídico.** Esta revolución exigía democracia política: así como un desarrollo nacional en el ámbito **económico, social y cultural.**

Durante el porfiriato se mantuvo la paz, pero el gobierno recurrió a la represión a fin de conservar la estabilidad, el desarrollo económico mediante capital extranjero y la prosperidad de las

haciendas. En virtud a estos factores de opresión, los grupos sociales se organizan y manifiestan en contra del gobierno. La promesa de dejar el poder, la invitación a formar un partido de oposición y el resultado de la elección, inició la Revolución encabezada por el candidato perdedor Francisco I. Madero.

El 25 de mayo de 1911, Díaz abandona la presidencia y se hace cargo del poder Francisco León de la Barra, quien es sustituido por Francisco I. Madero.

Depuesto Madero y usurpado el Ejecutivo por Victoriano Huerta, el 26 de marzo de 1913, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza proclama el Plan de Guadalupe, el cual tenía como finalidad desconocer a Huerta y nombrarse Jefe del Ejército Constitucionalista.

En septiembre de 1916 se convoca al Congreso Constituyente, cuya tarea era reformar la Constitución de 1857: sin embargo, de los trabajos del Constituyente emanó una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, regula principios que inspiran un sistema de seguridad nacional, los cuales surgen de los conceptos e ideales en los que se fundamenta el desarrollo nacional integral de México."

El desarrollo nacional integral se manifiesta en lo externo -se fortalece la

soberanía, se participa en tratados y convenciones de cualquier naturaleza en lo internacional- y en lo interno -respetando el régimen democrático, federal. el crecimiento económico, el ejercicio de las garantías individuales y sociales-,

Los principios fundamentales para un sistema de seguridad nacional, consignados y reconocidos en nuestra Carta Magna son, entre otros:

Respeto a las garantías individuales.
Características de la educación nacional.

Apoyo a los pueblos indígenas.

Desarrollo nacional.

Planeación democrática del desarrollo.

Propiedad y tenencia de la tierra.

Defensa de la soberanía marítima.

Prohibición de monopolios.

Defensa de la soberanía territorial y obligación de servir en la guardia nacional.

La no intromisión de extranjeros en asuntos políticos.

La soberanía nacional y la forma de gobierno.

a) República representativa democrática.

b) Federal.

e) La nación mexicana se integra por estados y municipios

División de poderes: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial integran el Supremo Poder de la Federación.

Facultades del Congreso de la Unión.

Principio electoral.
 Facultades del Ejecutivo Federal.
 Aplicación de justicia. Poder Judicial federal.
 Vigilancia de la constitucionalidad de los actos y leyes.
 Prohibiciones a las entidades federativas en beneficio de la fortaleza del pacto federal

La Constitución de 1917 es un documento político singular en el contexto de los documentos constitucionales de muchas naciones. Es el primer documento constitucional que consagra garantías sociales; surge después de una revolución y transforma la correlación de fuerzas sociales que tenían vigencia en nuestro país. En suma, es el primer documento constitucional que define la ecuación política bajo la cual habrían de interactuar las fuerzas fundamentales de carácter político, económico y social en nuestro país.

El repaso histórico que hemos hecho, no sólo nos muestra algunos elementos de la forma en que ha evolucionado nuestro texto constitucional, sino también la forma en que la génesis constitucional ha regulado el poder al interior de nuestra sociedad para llegar al pacto social que hoy tenemos. Entre estos factores reales de poder que en palabras de Ferdinand Lasalle son "esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no

puedan ser en sustancia, más que tal y como son". siempre ha estado contemplado desde el inicio de nuestra independencia, algunas veces con éxito y otras con fracaso, el pueblo mexicano. y dado el contexto histórico en el que se fue conformando nuestro Estado, se van incorporando y hasta perfeccionando los principios rectores del Estado de derecho. El mantenimiento y conservación de los principios de igualdad y libertad se convierten en pilares fundamentales para alcanzar la paz social y preservar la nación y, en consecuencia, adquieren el carácter de intereses vitales al mismo nivel que los principios de soberanía, de independencia, integridad territorial y preservación de la población. Con lo que se enriquece el campo de protección de nuestro Sistema de seguridad nacional.

V. Principios básicos constitucionales en materia de seguridad nacional

Nuestro texto constitucional recoge en diversos artículos aquellos intereses vitales que tutela nuestro sistema de seguridad nacional:

A) *Soberanía*

Entendida hacia el interior como el no reconocimiento de un poder igual al Estado, formal y material, y hacia el exterior como el no reconocimiento de un poder superior al mismo; es inherente a cualquier Estado.

En materia de seguridad esto se traduce en la conservación y fortalecimiento de la soberanía nacional como uno de los objetivos nacionales permanentes de nuestro país.

B) *Territorio*

El espacio físico donde se desarrolla nuestra comunidad y las bases de su regulación lo deja establecido nuestra Constitución. Esto en términos de seguridad nacional nos da como objetivo nacional permanente la preservación del territorio, mar y espacio aéreo nacionales, la utilización racional de los recursos naturales y la conservación y desarrollo del patrimonio cultural.

C) *Población*

La población, así como la existencia de un sentimiento nacional entre la misma, son elementos sin los cuales no se concibe un "Estado-nación" como el nuestro. En materia de seguridad nacional proteger la población y fortalecer la unidad nacional es otro de los objetivos nacionales permanentes que se traduce en la aspiración de una comunidad nacional, plural y solidaria, que logre una participación consciente y activa de la población en el esfuerzo común para preservar los valores y la búsqueda de objetivos nacionales con mayor equilibrio regional y social que no atente contra la pluralidad cultural y étnica de nuestro país.

D) *Régimen de libertades individuales*

Con esto se hace referencia a todos aquellos derechos públicos subjetivos alcanzados por la sociedad con el advenimiento del Estado liberal de derecho y que nuestra Constitución consagra.

Lograr plena vigencia de la libertad y la dignidad de los individuos es aquí el objetivo nacional permanente.

E) *Democracia y Estado de derecho*

Nuestra Carta Fundamental incorpora diversos principios para constituir un Estado regido por las leyes con una forma de gobierno federal y un sistema de división de poderes que garantiza la vigencia de las libertades alcanzadas y un principio democrático y representativo orientado a lograr una mejor forma de convivencia.

Estos principios, entendidos como uno de los objetivos nacionales permanentes, dan paso al fortalecimiento de nuestra forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal.

F) *Desarrollo y justicia social*

Los derechos sociales y económicos los consigna nuestra Constitución en diversos preceptos que dan sustento para definir a la promoción de la justicia social y el desarrollo económico como uno más

de los objetivos nacionales permanentes, **entendiendo a la economía como un instrumento** para mejorar las condiciones de vida de la población mediante la dotación de condiciones que garanticen la mejoría del nivel y calidad de vida de los mexicanos.

G) *Paz social*

La búsqueda de una forma de vida donde predomine la conciliación sobre el conflicto, mediante el respeto de los términos de convivencia que nuestra sociedad se ha dado, es una de las aspiraciones más grandes de nuestro pueblo y es de hecho la base de nuestra organización política, por lo que aunque su fundamento lo es todo el orden constitucional, puede decirse que su regulación se encuentra en todo el espíritu del texto constitucional.

VI. Principios constitucionales de política exterior

El 11 de mayo de 1988 se publica una importante reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que a la letra dice:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...

"X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes

principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo. y la lucha por la paz y la seguridad internacionales" ...

Estos principios en nuestro país no han sido un invento del legislador sino consecuencia directa de nuestra historia patria. Los principios fundamentales sobre política exterior desarrollados por el Estado mexicano no constituyen más que principios de seguridad nacional, aplicados con brillantez por los mexicanos a las condiciones particulares que se presentaron en la formación de su identidad nacional y, por lo tanto, se orientan a proteger la soberanía y la independencia nacionales. Dada su importancia y originalidad se les dedica un espacio propio.

El principio de la autodeterminación de los pueblos aparece desde el Bando de Hidalgo. se desarrolla en la Constitución de Apatzingán y queda plasmado en la primera Constitución del México independiente: la Constitución de 1824.

Benito Juárez reiteró constantemente el principio de la no intervención ante la injustificada invasión extranjera que pretendió instituir a Maximiliano de Habsburgo como emperador.

La solución pacífica de controversias fue la base de la estrategia seguida por Venustiano Carranza cuando los Estados Unidos enviaron la llamada "expedición punitiva", como resultado del asalto de Francisco Villa a Columbus, Nuevo México.

Por otra parte, la soberanía nacional, entendida no sólo en cuanto a la integridad territorial de México, sino como el permanente respeto a la autodeterminación, a las instituciones y decisiones del pueblo mexicano, en el cual reside originalmente la soberanía, constituye la base de todos los principios de nuestra política exterior.

A) *No Intervención*

No existe una definición precisa del concepto intervención. Puede tener muchas expresiones y cubrir una amplia gama de actividades. Puede darse empleando la fuerza o medios no violentos y puede realizarse de manera directa o indirecta, sobre el territorio de un Estado, sus ciudadanos o los asuntos internos y externos de un Estado en particular.

No obstante que no existe una definición precisa, podemos entender a la intervención como una interferencia que realiza uno o varios estados en los asuntos domésticos de otro y que ataca la soberanía y la independencia de esa comunidad política.

La doctrina de la no intervención busca neutralizar las justificantes que las potencias utilizan para influir en los asuntos de otros países. En este campo la guerra conceptual es intensa porque las justificaciones que utilizan las potencias son cada vez más sofisticadas. En la doctrina de la no intervención es fundamental la correcta interpretación de las normas de derecho internacional y el principio de soberanía nacional. Es un mecanismo que busca definir los límites de la influencia que un Estado puede tener sobre otro en el orden internacional y para atenuar la desigualdad de poder entre las naciones.

México tiene el honor de haber encabezado la lucha contra la práctica de la intervención.

B) *Autodeterminación de los Pueblos*

A lo largo de su historia México ha proclamado el derecho de los pueblos a su libre determinación y ha firmado y ratificado convenciones internacionales de gran importancia donde dicho principio se consagra. Destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que desde 1981 vinculan jurídicamente a nuestro país. Estas convenciones en su artículo 1º, establecen, respectivamente:

"1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen

libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

“2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

C) *Solución Pacífica de Controversias*

La experiencia histórica de nuestro país ha originado los principios sobre los cuales se finca la estructura de su política exterior. La solución pacífica de las controversias es también uno de ellos.

El derecho internacional contemporáneo tiene como característica esencial la de ser un derecho de la paz. Un ejemplo de esta tendencia moderna al derecho internacional es el artículo 33 de la Carta de San Francisco que señala:

“1.- Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la

mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a **organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección**”.

D) *La Proscripción de la Amenaza del Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales*

La protección de los derechos de la humanidad como la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la dignidad de las personas son un punto de atención importante del derecho internacional moderno. La protección de los derechos humanos, de la paz y la búsqueda del desarrollo han dado nacimiento a la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En el caso de nuestro país, éste ha sido siempre uno de los principios fundamentales a seguir y se ha manifestado bajo los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos.

El *La Igualdad Jurídica de los Estados*

El concepto de comunidad internacional **de estados, como hase de convivencia** de la sociedad mundial, tiene su fundamento en el reconocimiento del principio de igualdad jurídica de los mismos. Este principio, recogido por el derecho positivo moderno, tiene un vínculo estrecho con la conformación del derecho internacional y tiene sus raíces en la corriente de tratadistas iusna-

turalistas que establecían la igualdad de los estados, partiendo de la igualdad natural de los hombres.

La igualdad jurídica de los estados constituye la teoría clásica que ha venido siendo cuestionada dada la desigualdad política de los miembros de la comunidad internacional.

El principio de igualdad de los estados se desarrolla a la par del nacimiento del Estado nacional y se va desarrollando de manera progresiva, logrando una aceptación completa durante el Estado monárquico absolutista. Durante el siglo XIX las grandes potencias desempeñan el papel de legisladores. La aceptación de los demás estados a las reglas impuestas por las potencias fue delineando el derecho internacional. A principios del siglo XIX con el decaimiento del equilibrio del poder europeo los estados más poderosos volvieron a ejercer influencia en la toma de decisiones dentro de la comunidad internacional.

Después de las guerras mundiales empieza una revaloración del principio igualitario de la comunidad internacional a partir del Consejo de la Sociedad de Naciones y posteriormente de la Organización de las Naciones Unidas. En estas organizaciones se les reconoce igualdad entre sí a las grandes potencias y desigualdad a los demás países. Las grandes potencias tienen una situación

privilegiada dentro de la organización y sus decisiones pueden afectar otros estados con base en su hegemonía política.

No obstante este tratamiento diferenciado, las manifestaciones del principio de igualdad jurídica se empiezan a precisar de la siguiente forma, dentro de la Organización de las Naciones Unidas: cada Estado tiene derecho a no más de un voto cuando se decide alguna cuestión por consenso; los votos tienen igual valor independientemente del tamaño y el poder del Estado; ningún Estado tiene jurisdicción sobre otro; y ningún Estado puede cuestionar los actos oficiales de otro.

F) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*

Este principio tiene su origen en el orden político internacional surgido de la segunda guerra mundial y tiene por objeto la realización de acciones multinacionales a favor del desarrollo económico y social de los países más atrasados.

La participación de México y América Latina en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo empezó a ser más activa cuando los organismos internacionales iniciaron procesos de integración económica regional.

La importancia de este principio radica en la necesidad de una economía

internacional con crecimiento estable sin choques violentos y abierta a la competencia. Esto sólo puede lograrse con una real cooperación internacional para el desarrollo. México actualmente ha apoyado la mayoría de las acciones **relevantes en materia de cooperación** para el desarrollo.

G) *La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales*

México ha adoptado el principio de la lucha por la paz y seguridad internacionales como un principio de actuación en materia de política exterior y, a su vez, como un propósito que busca alcanzar por medio de su participación en organismos mundiales y regionales.

Precisamente para mantener este principio fue creada la Organización de las Naciones Unidas. Actualmente se ubican tres esferas de actuación para el logro de este objetivo: la diplomacia preventiva; acciones de establecimiento de la paz y acciones de mantenimiento de la paz.

La diplomacia preventiva tiene por objeto mitigar tensiones en los estados antes de que se desencadene un conflicto.

En relación con estas directivas de política exterior podemos decir que en distintos momentos de nuestra historia y en función de distintas circunstancias

históricas y de contexto social y político, se fueron generando principios que no sólo reflejan la vocación pacifista de nuestra nación, sino que constituyen una forma muy lúcida de generar una autocontención para el Estado mexicano y al mismo tiempo una contención para la vocación hegemónica de otras naciones. Cuando en nuestro texto constitucional nos obligamos a no intervenir en los actos de otro Estado, estamos exigiendo que no intervengan en los nuestros como respeto a nuestra soberanía. Cuando reconocemos la autodeterminación de los estados, entendida como la capacidad de los pueblos para tomar sus decisiones soberanas, de acuerdo con sus normas, costumbres, leyes, órganos y circunstancias, estamos exigiendo respeto para las nuestras. Cuando consagramos el principio de la solución pacífica de las controversias estamos exigiendo respeto para la solución de las controversias que surjan dentro de nuestro país, ya que tendremos que resolverlas pacíficamente y cuando defendemos la igualdad jurídica de los estados, independientemente de su poder militar o económico, estamos exigiendo que Estados más poderosos nos reconozcan igualdad jurídica para tratar el tema que sea y al mismo tiempo nos estamos comprometiendo para actuar en consecuencia.

VII. Consideración final

La historia es dinámica y por lo tanto la Constitución que nos rige no es el punto

culminante de nuestra evolución política, social y jurídica. Nuestra nación en diversos momentos de su historia ha tenido que adaptar y actualizar su texto para reconocer en una Carta Fundamental los pactos sociales alcanzados sobre temas constitucionales inéditos. Sin embargo, la consagración de las aspiraciones sociales e individuales no ha sido la única preocupación del pueblo soberano al momento del pacto social. La evolución política de nuestra sociedad ha tenido la prudencia de adoptar y crear instituciones constitucionales que permitan mantener los derechos y garantías consagradas en la Ley Fundamental. Es el caso de la división de poderes, en la cual el Poder Judicial aparece como garante de la Constitución. Pero también se han establecido instituciones que permiten alcanzar y defender en los hechos estas garantías, como se observa en el régimen de responsabilidad de servidores públicos, en el sistema de partidos y de manera significativa en el juicio de amparo y el control de la constitucionalidad.

Estas instituciones que los teóricos del derecho constitucional denominan "mecanismos de defensa constitucional", adquieren tal relevancia que sin ellos sería difícil mantener los principios básicos de convivencia armónica y alcanzar las garantías y prerrogativas individuales, sociales y políticas, sin las

cuales se pondría en riesgo el proyecto nacional, la paz social y por lo tanto la seguridad nacional. Por esta razón las **sociedades avanzan con la creación de** instituciones de defensa constitucional, con el objetivo de establecer reglas de interacción que permitan adaptar el pacto político a las transformaciones históricas de la nación. Este es el caso en nuestro país del nacimiento de instituciones nuevas como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya creación es reciente. Esa misma lógica tiene la reforma y reglamentación del artículo 105 constitucional que ante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, permite dirimir las controversias constitucionales mediante procedimientos jurídicos. De la misma forma este artículo complementa al juicio de amparo y permite que fuerzas políticas y no sólo particulares puedan deducir acciones de inconstitucionalidad de leyes, lo cual fortalece el sistema político propiciando un elemento más para alcanzar el ejercicio de las reglas de convivencia civilizada que nos hemos otorgado. En este mismo contexto de renovación de instituciones constitucionales podemos encuadrar la reciente reforma al Poder Judicial federal y a las instituciones y procedimientos electorales.

De todo lo anterior, podemos decir que es a partir de 1982 cuando se empieza a bosquejar en documentos y programas

oficiales una doctrina de seguridad nacional. También es cierto que nuestra nación, desde su nacimiento, ha aplicado con brillantez principios básicos de fortalecimiento y defensa de su viabilidad que inspiran lo que entendemos como seguridad nacional, incorporándolos poco a poco en los documentos fundamentales que sirvieron para construir nuestro Estado de derecho.

Sin embargo, lo importante ahora es avanzar para fortalecer nuestras instituciones preparándolas para las circunstancias políticas y sociales vigentes. El juicio de amparo, de gran trascendencia en su tiempo, fue superado y en épocas recientes duramente criticado por su falta de desarrollo. Las reformas al artículo 105 constitucional, aunque no se refieren directamente al juicio de amparo, sí se refieren a su materia que es el control constitucional. le dieron un nuevo impulso a esta institución y cerraron el camino a conflictos políticos como corresponde a una medida de seguridad nacional. Así, la idea de un sistema profesional de seguridad nacional, institucionalizado con la más elevada jerarquía normativa, que catalice los esfuerzos de protección de los intereses vitales de la nación y vaya a la vanguardia en el estudio y la investigación de los mecanismos institucionales que permitan una evolución pacífica y armónica de nuestra sociedad hacia nuevos estadios históricos, es ya

una idea que ha permeado al grado de convertirse en una aspiración importante de nuestra sociedad,

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la sociedad mexicana se encuentra en tiempo y espacio justo para que los diversos sectores que la integran inicien una discusión responsable, informada y comprometida que se oriente al desarrollo, fortalecimiento e institucionalización de un sistema de seguridad nacional, basado en una agenda consensuada que permita proteger a la nación mexicana a los elementos que la componen, a sus instituciones, principios, proyectos e intereses fundamentales; de todo aquello que los ponga en riesgo.

Notus:

¹ JELINEK, GEORGE. *Teoría General del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 2ª edición, 1958, pág. 130.

² TENA RAMÍREZ FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 27ª edición, 1993, pág. 189.

³ GONZÁLEZ URIBE, HECTOR. *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 8ª edición, 1992, pág. 298.

⁴ *Op. cit.*, pág. 110.

⁵ GALLEGOS ROCAFUÉ, JOSÉ M. *La Doctrina Política del Dr. Francisco Suárez*, México, Editorial Jus, 1940, pág. 32.

⁶ Citado por Hector González Uribe, *Op. cit.*, pág. 185.

⁷ *Op. cit.*, pág. 185.

⁸ IV respectu. MERINO MERCHANT, JOSÉ FERNANDO, PÉREZ-UGENA COROMINA, MARÍA y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, señalan: "es en la Edad Moderna cuando aparece el Estado, término que introduce Maquiavelo para referirse a la forma de organización política Renacentista, nacida debido a la centralización burocrática, orgánica, económica, política y militar que se produce fruto del apoyo de la burguesía al Monarca. Este apoyo se realiza con el fin de ampliar unos mercados, que, en virtud del sistema feudal, se encontraban restringidos." *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos, Primera Edición, 1997, pág. 24.

⁹ "El Estado liberal se configura como un Estado clasista.

constitucional y codificador del derecho, derecho que además somete al poder. avance este muy importante y que supone el comienzo de la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos". MERINO MERCHAN, JOSE FERNANDO, PEREZ-UGENA COROMINA, MARÍA Y VERA SANTOS, JOSE MANUEL. *op. cit.*, pág. 37.

¹⁰ Texto para la formación de cuadros del CISEN.

¹¹ Texto para la formación de cuadros del CISEN

¹² Texto para la formación de cuadros del CISEN

¹³ Texto para la formación de cuadros del CISEN.

"Aparece el Estado liberal como expresión jurídico-política del triunfo burgués, estableciéndose con él más garantías de la libertad, junto a un sistema de control de poderes que, en su mayor parte, llegan hasta nuestros días". MERINO MERCHAN, JOSE FERNANDO, PEREZ-UGENA COROMINA, MARÍA Y VERA SANTOS, JOSE MANUEL. *op. cit.*, pág. 37.

¹⁴ "Democracia y avance social van a venir temporalmente unidos, dando lugar en el periodo de entre guerras y con posterioridad, al Estado social y democrático de Derecho Social puesto que recoge una tercera generación de derechos reguladores del actuar humano en cuanto factor de producción en su vertiente laboral; democrático porque las transformaciones que se producen van a permitir finalmente que el *demos*, el pueblo, sea sujeto activo de las decisiones políticas. Se catalogará como de Derecho porque no surge de la nada si no que asume instituciones y principios provenientes del Estado liberal, del Estado de derecho. *idem*, pág. 45.

¹⁵ Texto para la formación de cuadros del CISEN.

¹⁶ Texto para la formación de cuadros del CISEN

"Citado por TENA RAMÍREZ, CARMELO CARBONE señala: "Los principios contenidos en las constituciones antes de ser legislados se afirmaron como principios políticos" y agrega: "A fin de descubrir la lógica del lenguaje dentro de las normas constitucionales, es necesario acudir a la historia del derecho y del derecho comparado con objeto de poner en claro la génesis del principio político, a la política para individualizar su contenido, a la historia política y a la evolución política del país si se quiere captar la evolución y el significado actual de aquel principio". *op. cit.*, págs. 84 y 85.

¹⁷ "Los Estados nación se definen por su Constitución y por su forma de gobierno. Constituirse es el término clave del periodo. Constituirse equivale a encontrar, como arreglar el poder con instituciones bien definidas. La Constitución en términos generales significa toda una concepción de la sociedad, del Poder Público y de las relaciones entre ambos". REYNALDO SORDO CEDEÑO "El Congreso y la formación del Estado Nación en México, 1821-1855". en *La fundación del Estado Mexicano 1821-1855*. México, Editorial Nueva Imagen, 1ª edición, 1997, pág. 146.

lo "Imposibilidad de la autonomía pacífica intentada por los criollos en 1808, no quedó otro camino que el de la conspiración y la violencia. La lucha fue larga y sangrienta; su final, inesperado. El cansancio de la población por los excesos de los dos partidos en pugna permitió que Agustín de Iturbide lograra una coalición de las mismas fuerzas que se habían enfrentado durante más de una década y que se consumara

la independencia' Zoraida Vézquez. Josefina. "De la difícil Constitución de un Estado: México, 1821-1854". en *La Fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Editorial Nueva Imagen, 1ª edición, 1997, pág. 14

²¹ "En la elaboración de la Constitución de 1824 estuvieron presentes las fuerzas e intereses encontrados que luchaban por construir el Estado: militarismo y civismo o institucionalismo, el Ejecutivo o Congreso fuerte, liberalismo y tradicionalismo, federalismo y centralismo". REYNALDO SORDO CEDEÑO. *Op. cit.* pág. 148

²² REYNALDO SORDO CEDEÑO, Al referirse a la pugna entre liberales y conservadores en este momento histórico señala: "Dos posiciones en contradicción. El dilema de todas las sociedades en todas las épocas: tradición y cambio, instituciones viejas y nuevas, hombres de larga experiencia en las cosas de gobierno y hombres sin experiencia pero con nuevas ideas. El Estado Nación tendría que surgir lentamente de esta confrontación de visiones y actitudes políticas". *op. cit.*, pág. 138

²³ En relación con SIO, FLORIS MARGADANT apunta: "Para comprender la victoria de la idea federal, a primera vista contraria a la tradición virreinal, basta con darse cuenta de la realidad social del México de entonces: zonas económicas inconexas; cacicazgos locales; ni siquiera un sentimiento nacional como fuerza aglutinante". *op. cit.*, págs. 122 y 123.

²⁴ FELIPE TENA RAMÍREZ, en relación con este punto señala: "Diez días después de consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 46 el General Santa Anna, quien de su destierro en Cuba venía al llamado del bando victorioso. Lo acompañaba Don Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas, sino que se necesitaba oponer msntociones' **Leyes Fundamentales de México**, México, Editorial Pomia, 16ª Edición, 1991, pág.439.

²⁵ A la par de esta pugna se mantiene ausente un sentimiento nacional que no surgió hasta después de la intervención francesa "En la alta burguesía es frecuente encontrar opiniones a favor de una absorción por la Unión Norteamericana; sólo la guerra de 1847 y la subsecuente amputación de tanto territorio, y luego la intervención extranjera que culminó en el imperio de Maximiliano, crearon un nacionalismo mexicano". FLORIS MARGADANT. *op. cit.*, pág. 123.

²⁶ "La generación de la reforma, después de muchos tropiezos, lograrla dar forma y estabilidad al estado nación, pero bajo conceptos diferentes de los buscados entre 1821 y 1855. En el fondo, la verdadera generación idealista del siglo XIX, no es la de la reforma sino la de la "era de los disturbios" Ella quería construir a la nación con un estado que al mismo tiempo respetará los derechos individuales, controlará a los caudillos, evitará la dictadura, hiciera efectiva la representatividad. se fundará en el equilibrio de los poderes, diera juego político a los estados o departamentos y tuviera, una acción eficaz en la sociedad a través de su proceso de institucionalización". REYNALDO SORDO CEDEÑO. *op. cit.*, pág. 178.

¹ Al referirse a la forma como la Revolución Mexicana determinó a nuestro país, FLORIS MARGADANT sostiene:

"El idealismo revolucionario, el aburguesamiento de los líderes y el impacto de la economía y tecnología modernas, han estado creando el multifacético México que hoy en día conocemos, criticamos y gozamos", *op. cit.*, pág. 172.

²⁹ LASALLE, FERDINAND. *¿Qué es una Constitución?* (Conferencia pronunciada ante una agrupación ciudadana de Brooklyn, en abril de 1862) Buenos Aires, Editorial Siglo XX, 1975, pág. 7.

La cartera de la seguridad interna

Mario Santos Caamal *

Introducción

Para garantizar su supervivencia, el Estado nacional tiene que actuar de acuerdo a su percepción del entorno, organizar sus recursos y habilidades, suplir sus carencias y anticiparse a los cambios para plantear opciones de cómo utilizar los recursos del poder para lograr sus objetivos con una economía de medios. De acuerdo con este planteamiento, la seguridad nacional es la suma de un conjunto de sistemas compuesto por:

- El sistema del Estado nacional,
- El sistema mundial,
- El sistema nacional de planeamiento y
- El sistema de la seguridad nacional.

El sistema nacional de planeamiento es el encargado de organizar todos los recursos y habilidades del Estado nacional para poder interactuar en el sistema mundial con ventajas competitivas efectivas. El sistema de seguridad nacional es el optimizador de las acciones del Estado en el campo internacional.

Es la parte de este conjunto de sistemas que permite obtener resultados deseados o buscados. Por la complejidad del Estado nacional y la multiplicidad de dimensiones que puede adquirir el sistema mundial, la seguridad nacional es ya un verdadero portafolio en el que, por los ámbitos en que actúa, pueden integrarse dos carteras: la de la seguridad interna y la de la seguridad externa. El planteamiento que hoy se presenta es parte del resultado de una revisión de la seguridad nacional en la postguerra fría, presentado en el trabajo titulado *El sistema general de la seguridad nacional*.

La Cartera de la Seguridad Interna

La seguridad nacional trata de la vida, pensamiento y acción del Estado nacional. La vida, pensamiento y acción del Estado nacional tiene como fin último el propiciar el bien común y público al individuo, la familia y la sociedad nacional. Para alcanzar este punto de satisfacción de las demandas, necesida-

* Almirante retirado

des y problemas de la sociedad nacional se necesita de disponibilidad de **recursos** públicos y privados que sólo el desarrollo puede lograr mediante la combinación de políticas económicas con políticas de interés para el individuo, la familia y la sociedad nacional, creando y diferenciando dos **espacios** económicos:

El del individuo y la familia, y

El de **las empresas** públicas y privadas.

Estos dos espacios integrados constituyen la economía nacional. El Estado nacional, para resolver el problema de desarrollo económico, recurre a la hipótesis del desarrollo nacional. Tal hipótesis, de acuerdo a sus funciones, queda configurada como sigue:

La función política crea las condiciones para el desarrollo político del individuo, de la sociedad nacional y de las Instituciones políticas nacionales.

La función económica crea las condiciones para el desarrollo económico del individuo, de la sociedad nacional y de las instituciones económicas nacionales públicas y privadas.

La función social crea las condiciones para el desarrollo social del individuo, la familia, la sociedad

nacional y las instituciones sociales nacionales públicas y privadas.

La función cultural crea las condiciones adecuadas para el desarrollo cultural del individuo, la familia, la sociedad nacional y **las** instituciones culturales nacionales públicas y privadas.

La función militar y paramilitar crea las condiciones adecuadas para que el individuo, la familia, la sociedad nacional y **las** instituciones nacionales públicas y privadas cuenten en el territorio nacional con un espacio de convivencia con fronteras seguras, tanto interna como externamente.

Para la aplicación de la ley y el orden, el Estado nacional, al paso del tiempo, ha ido desarrollando las hipótesis de gobernabilidad y protección. Para garantizar las fronteras políticas, marítimas y aéreas, así como los espacios de actividad de la sociedad nacional, el Estado nacional ha configurado una hipótesis de defensa nacional. Tomando en cuenta lo complejo de la actividad del Estado nacional, especialmente con su entorno, éste generalmente requiere de una hipótesis de reforma del Estado. Tal hipótesis, cuya solución está de acuerdo tanto con la situación interna como externa, evita la ruptura de las estructuras permitiendo, en cambio, las adaptaciones, la reorganización o el cambio

programado. El Estado nacional cuenta con sus subdivisiones que son las entidades federativas y estas están constituidas por municipios. Esta división territorial del espacio nacional ha generado tres órdenes de gobierno, los cuales **requieren de un mecanismo integrador** que en este caso es la hipótesis del proyecto de nación.

Estas seis hipótesis y las cinco funciones básicas del Estado nacional permiten la construcción de una matriz que permite identificar los requerimientos de la **seguridad interna, la cual tiene como finalidad el alcanzar una competitividad** para que el Estado nacional cuente con cimientos sólidos para su realización sin perder su fin último. En una situación ideal, el Estado nacional únicamente tendría la preocupación de la administración del proyecto de nación. En una situación crítica, tendría que atender la hipótesis de defensa. En la realidad, la prioridad se encuentra en el logro de una gobernabilidad para resolver los problemas del desarrollo nacional.

El desarrollo nacional es el centro de gravedad del sistema del Estado nacional. Esta actividad permite, entre **otras cosas, el desarrollo económico**

mediante la aplicación eficiente de los recursos productivos **para generar valor agregado de manera sostenida, crear riqueza, acumular excedentes y aplicar éstos en la creación de capital social y de capital intelectual y en la adquisición de infraestructura. La solución equilibrada de estas hipótesis vitales permite la supervivencia del individuo. La familia, la sociedad nacional y el Estado nacional, especialmente al internacionalizar y globalizar las funciones del Estado nacional para conformar la cartera de seguridad externa.** (Fig. 1)

Conclusiones

La cartera de seguridad interna permite **definir los** requerimientos básicos **para una exitosa internacionalización y globulización** de las funciones del Estado nacional e integrar un portafolio de seguridad nacional efectivo que descansa en un desarrollo nacional. En su **dimensión interna, el desarrollo nacional es responsabilidad del individuo, la sociedad nacional y el Estado nacional. En su dimensión externa, el desarrollo nacional es responsabilidad de las instituciones nacionales públicas y privadas y el Estado Nacional, interactuando de acuerdo con el interés nacional en el campo internacional.**

Fig. 1. Matriz de hipótesis vitales . funciones del Estado nacional.

	Hipótesis del CCTOO estratégico	Hipótesis de la defensa	Hipótesis de la protección	Hipótesis de la estabilidad	Hipótesis del desarrollo	Hipótesis de la administración del proyecto de nación
Función cultural						
Función política						
Función económica						
Función social						
Función militar						

RESÚMENES

Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional

Alejandro Alegre Rabiela

Este artículo destaca la necesidad de ajustar el marco normativo en materia de seguridad nacional e inteligencia. Desde una perspectiva preocupada por la modernización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, se analiza la importancia de renovar el marco regulatorio correspondiente, tanto para consolidar los avances logrados como para estar en condiciones de enfrentar con éxito los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad nacional que inevitablemente acompañan a los procesos de globalización y profundización de la democracia.

Towards an intelligence Law on national security,

Alejandro Alegre Rabiela

The following article highlights the need to adjust the normative framework on national security and intelligence. From a viewpoint concerned about modernizing and strengthening institutional capacities, the author analyzes the importance of renewing the corresponding regulatory framework, both to consolidate advances already achieved as well as to successfully face the new risks and threats to national security that unavoidably accompany globalization and deepening of democracy.

Perspectiva general de seguridad pública y seguridad nacional

Ward Pitfield D. Elcock

Se exponen algunas de las principales áreas de interés de la Agencia Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS). Además de abordar ciertos aspectos sobresalientes de las amenazas que en materia de seguridad nacional preocupan al CSIS, se analizan algunos otros riesgos que para la seguridad pública canadiense se pueden derivar del terrorismo internacional. Se describen también otras áreas temáticas y programas de interés para la seguridad nacional de ese país, tales como la guerra informática, el espionaje económico y **el crimen organizado** transnacional.

A general perspective on public security and national security

Ward Pitfield D. Elcock

Some of the main areas of interest for the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) are discussed. **Besides taking up some of the most important** aspects of threats to security that worry the CSIS, the article analyzes a number of other risks to Canadian public security that might come from international terrorism. Other themes and programs of concern to this country's national security, such as **software war economic espionage and transnational organized crime** are also described.

Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al BND

August Hanning

Con la idea de que **los peligros** que actualmente acechan a **Estados** y sociedades ni han disminuido ni son menos complejos que en el pasado, en este artículo se describen algunas de las principales preocupaciones actuales de la agencia alemana de inteligencia de seguridad nacional. *Bundesnachrichtendienst*, entre **las** que destacan las **amenazas** relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la delincuencia organizada, el terrorismo y la seguridad informática. Se concluye que los servicios de inteligencia **deben** responder a los desafíos del presente de manera tal que los gobiernos estén en condiciones de **actuar**, particularmente en las etapas **de** prevención y supresión de crisis.

Intelligence services at the beginning O/ the thlrd millenium taking BND as a model

Al/g/S! Hanning

With the idea that dangers threaten ing states and societies today have neither decreased nor become less complex than in the past, this article describes some of the main present worries of the Germ an intelligence and national security service, Bundesnachrichtendienst. Among the most important are the proliferarion of weapons of mass destruction, regional CONmCS, organized crime, terrorism and software security, The article concludes that intelhgence services must respond to present chalengces in a manner that is appropriate given governments' currenl situations, especially on prevention and crisis suppression stages,

El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era

Alberto Mendes Cardoso

Se parte de la idea de que los cambios y transformaciones registrados en la esfera internacional demandan que las instituciones responsables de la actividad de inteligencia **para la seguridad nacional repiensen su actuación, definan una nueva agenda que, al mismo tiempo, permita salvaguardar los intereses de la nación y aprovechar las oportunidades que abren los nuevos tiempos.** Se destaca la importancia de la actividad de inteligencia en la captación y generación de información para la planeación y toma de decisiones del gobierno. Por último, se definen las prioridades estratégicas brasileñas en materia de seguridad nacional.

The role of intelligence activity at the beginning of a new era

Alberto Mendes Cardoso

The article starts from the idea that changes and transformations in the international field **call for intelligence and national-security institutions to rethink their performance and define a new agenda, which will make it possible to safeguard national interests as well as take advantage of opportunities that the new era is opening up.** The importance of **intelligence activity to gather and generate information for government planning and decision making** is emphasized. Finally, Brazilian strategic priorities on national security are defined.

Los servicios de inteligencia ante el IIUel'0 siglo

Javier Calderón Fernández ;

En este artículo se afirma que las transformaciones registradas en los contextos nacional e internacional no sólo han modificado la agenda temática de los servicios de inteligencia, sino que también están cambiando la forma de hacer inteligencia. Esto en dos ámbitos distintos. Uno, el plano analítico, transformando métodos de tratamiento y análisis de información. Otro, en el plano político y social, modificando la manera en que los organismos de inteligencia se relacionan con: a) los responsables de tomar decisiones políticas; b) instancias de representación ciudadana, como los parlamentos; y, e) la opinión pública y la sociedad misma. Es en este último plano donde, según el autor, los servicios de inteligencia están registrando el mayor cambio.

Intelligence services facing the new century

Javier Calderón Fernández:

This article states that the transformations taking place in both national and international contexts have not only modified the thematic agenda of intelligence services, but are also changing the intelligence process, in two different aspects: The first, analytical, aspect, pertains to information analysis and treatment methods. The second, political and social, aspect is modifying the way in which intelligence services relate to: a) those responsible for making political decisions; b) institutions such as parliaments that represent citizens; and, e) public opinion and society itself. In this last area, according to the author, intelligence services are showing the biggest change.

Agenda de inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado

Hugo Alfredo Anzorreguy

Se exploran algunos de los principales cambios en la naturaleza, alcance y tendencias de las amenazas a la seguridad nacional como consecuencia del fin de la guerra fría, el mundo bipolar, la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia. Al abordar las nuevas prioridades para la agenda de seguridad nacional, se resalta: a) la existencia de una superpotencia militar y tres potencias económicas; b) las tensiones entre globalización y fragmentación étnico-religiosa; **e) los riesgos de los flujos migratorios que generan sentimientos xenófobos; d) la expansión del crimen organizado; e) la proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva; f) la degradación del medio ambiente.** En este contexto, se analiza la responsabilidad de los **servicios de inteligencia.**

Intelligence agenda for the year 2000, intelligence and national security before a globalized world

Hugo Alfredo Anzorreguy

Some of the main changes in the nature, scope and tendencies of threats to national security as a consequence of the end of the cold war, the bipolar world, The Soviet Union and Warsaw Pact are explored. **In** discussing new priorities for the national security agenda, the author highlights: a) the existence of one military superpower and three economic powers; b) tensions between globalization and ethnic-religious fragmentation; e) risks of migratory flows that produce xenophobic feelings; d) the expansión of organized crime; e) the proliferation of conventional arms and of weapons of mass destruction; f) environmental degradation, **In** this context, the responsibility of intelligence services is analyzed,

La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio

Alberto R. Varela

Se concluye que, para seguir cumpliendo con su función esencial del Estado, los servicios de inteligencia deben modificar ciertas pautas de funcionamiento y adoptar algunas otras, tales como: a) vincularse con ámbitos universitarios e institutos de altos estudios; b) contar con especialistas altamente calificados; c) adaptarse a la utilización de nuevas metodologías de análisis; d) incorporar innovaciones tecnológicas a las tareas de inteligencia; e) saber interpretar lo que está a la vista, antes que descubrir lo oculto; f) aprovechar adecuadamente las fuentes de información abierta; g) trabajar fuertemente en el campo de las amenazas no militares; h) colaboración y coordinación con otras agencias de inteligencia nacionales y de países amigos; i) actualizar procedimientos de inteligencia; j) desplegar las actividades de inteligencia respetando los derechos humanos y bajo control parlamentario.

Strategic intelligence in the dawn of the third millennium

Alberto R. Varela

The author concludes that to continue fulfilling their function within the state, intelligence services must modify some guidelines of operation and adopt others, such as: a) establishing links with university environments and institutes of advanced studies; b) relying on highly qualified specialists; c) knowing how to use new analytical methodologies; d) incorporating technological innovations in intelligence tasks; e) learning to interpret what is readily available, before investigating what is hidden; f) suitably taking advantage of open information sources; g) working effectively in the field of nonmilitary threats; h) collaborating and coordinating with other national and allied intelligence agencies; i) updating intelligence procedures; j) carrying out intelligence activities in a manner that respects human rights and stays under parliamentary control.

Desafíos para la seguridad nacional en un entorno globalizado

Rogelio Ramos Martne :

A partir de las principales tendencias presentes en Centroamérica - fortalecimiento democrático, desmilitarización, integración, incremento de la pobreza y reconocimiento internacional - se aborda la necesidad de diseñar una nueva agenda de seguridad para la región y se adelanta que las nuevas amenazas serán resultado de: a) la inestabilidad política; b) **la carencia de cohesión nacional;** c) **el crecimiento poblacional;** d) **la escasez de recursos hídricos;** e) las dificultades religiosas, raciales y étnicas; f) la destrucción del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales; g) crecimiento económico insuficiente; h) enfermedades nuevas y recurrentes; i) cambios en la naturaleza del trabajo; j) carencia de **líderes capaces de tomar las decisiones adecuadas;** k) **el envejecimiento de centrales nucleares;** l) el terrorismo y el crimen organizado, particularmente el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas y personas.

Challenges for national security in a globalized era

Rogelio Ramos Martne :

The main current tendencies in Central America - democratic strengthening, demilitarization, integration, increase of poverty and international recognition - prompt the necessity to design a new security agenda for the region. It is shown that new threats will result from the following: a) political instability; b) lack of national cohesion; c) population growth; d) the shortage of water resources; e) religious, racial and ethnic difficulties; f) the destruction of the environment, biodiversity and natural resources; g) insufficient economic growth; h) new and recurrent diseases; i) changes in the nature of work; j) shortage of leaders able to make suitable decisions; k) the aging of nuclear power stations; l) terrorism and organized crime, particularly drug traffic and illegal trade in arms and people.

La seguridad nacional en un mundo globalizante

Benjamín Oliva Hernández;

Este artículo expone un concepto de seguridad nacional, de doctrina de seguridad nacional y el concepto centroamericano de Seguridad Democrática Regional. Explica la necesidad de considerar elementos tecnológicos y medioambientales como factores de riesgo a la seguridad nacional. Finalmente discute sobre nuevos desafíos a la seguridad y sobre políticas de seguridad.

National security in a globalizing world

Benjamín Oliva Hernández,

This article proposes a national security concept, a set of guidelines for national security, and the Central American concept of Regional Democratic Security. It explains the necessity to consider technological and environmental elements as risk factors for national security. Finally it discusses new challenges for security and security policies.

El servicio rumano de información hoy: Perspectivas para el siglo XXI

Costin Georgescu

Este artículo explica los rasgos predominantes de la evolución del Servicio Rumano de Información (SRI) a partir de sus evoluciones en el plano conceptual, organizativo y de relaciones. Explica las principales preocupaciones actuales del SRI, específicamente la lucha contra las amenazas no militares transnacionales y la prevención de la manipulación indebida de datos protegidos. Concluye listando las prioridades de actuación del SRI en la perspectiva del siglo XXI.

The rumanian information service today: Perspectives for the 21st century

Costin Georgescu

This article explains the prevailing characteristics of the evolution of the Rumanian Information Service (RIS) considering its evolution in conceptual, organizational, and relational aspects. It explains the main current concerns of the RIS, specifically the fight against transnational non-military threats and the prevention of the improper manipulation of protected data. It concludes listing the priorities of RIS in the perspective of the 21st Century.

*El estudio de la seguridad nacional y la
inteligencia en México*

*José Luis Calderón Arozqueta
Enrique Salgado Garza*

Este artículo relata la **situación del estudio de la seguridad** nacional y la inteligencia en México. **Expone** razones por las que el desarrollo del estudio sobre seguridad nacional e inteligencia es de gran importancia para México y **explica** la necesidad de profesionalizar y despolitizar al servicio mexicano de inteligencia para la seguridad nacional.

The study of national security and intelligence in Mexico

*Jose Luis Calderón Arozqueta
Enrique Salgado Garza*

This article discusses the situation of national security studies and intelligence in Mexico. It proposes reasons why the development of national security studies and intelligence is of great importance for Mexico and explains the necessity to professionalize and de-politicize the Mexican intelligence service for national security.

Trucos sucios o cartas de triunfo

Roy Godson

Se identifican las diferencias que existen entre los valores, actores institucionales y prácticas **de inteligencia en sociedades premodernas, modernas y postmodernas. Describe algunas de las principales características de la política internacional contemporánea. Comenta sobre los principales retos de la inteligencia contemporánea. Concluye analizando las principales implicaciones de estos retos para la inteligencia, especialmente para la acción encubierta y la contrainteligencia.**

Dirty tricks or trump cards

Roy Godson

The article identifies the differences that exist between values, institutional actors and **intelligence practices in pre-modern, modern and postmodern societies. This article describes some of the main characteristics of contemporary international politics, It comments on the main challenges facing contemporary intelligence and concludes by analyzing the main implications of these challenges for intelligence, especially for cover action and counterintelligence.**

Poder y seguridad nacional en una época de cambio

Armando Martine; Pretclin

Este artículo discute sobre perspectivas relacionadas al uso del poder militar marítimo en México considerando la situación geopolítica, económica y política actual del país. Expone un concepto de seguridad nacional y enumera algunas de las principales amenazas a ella en el contexto actual.

Power and national security at a time of change

Armando Martine; Pretclin

This article discusses perspectives related to the use of marine military power in Mexico, considering the present geopolitical, economic and political situation in Mexico. It explains a concept of national security and enumerates some threats to Mexican national security.

*Estado, soberanía y seguridad **nacional***

Leonardo Curzio

Aborda el origen del Estado, la soberanía estatal, la **razón de Estado** y la seguridad nacional. Analiza la globalización contemporánea, haciendo énfasis en el conflicto entre el mantenimiento y la **pérdida** de soberanía nacional. Discute sobre los efectos de concentración de poder como resultado del proceso de globalización. Examina los efectos que tiene la globalización sobre la soberanía nacional en general y la mexicana en particular. Concluye con comentarios sobre la necesidad de adecuar el concepto mexicano de seguridad nacional y de redefinir el proyecto nacional mexicano en vista de las condiciones nacionales e internacionales actuales.

State, sovereignty and national security

Leonardo Curzio

This article discusses the origin of the state, state sovereignty, state reason and national security. It analyzes contemporary globalization, emphasizing the conflict between the safeguarding and loss of national sovereignty. It discusses the effects of concentration of power as a result of the globalization process. It examines the effects that globalization has on national sovereignty in general and Mexican sovereignty in particular. It concludes with commentaries on the necessity to adapt the Mexican concept of national security and to redefine the Mexican national project, given current national and international conditions.

Estado, seguridad nacional y cooperación internacional

Ricardo Márquez Blas

Se abordan las relaciones **entre** Estado y **seguridad** nacional en el horizonte del desarrollo y consolidación en el largo plazo de **instituciones propias** de las sociedades modernas. Se **considera** que el punto de inflexión histórica del tipo de **actividades** características de los modernos servicios **de** inteligencia está en su institucionalización y legitimación, expresada en un conjunto de organizaciones específicas **de** actividad continua, especializadas y legitimadas. Se concluye con la consideración **de** la **ampliación** y profundización **de** la **cooperación** internacional como **estrategia** adecuada para **que** los organismos **responsables** de la seguridad nacional estén en condiciones de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas que caracterizan la era de la globalización.

State, national security and international cooperation

Ricardo Márquez Blas

The article considers relations between State and national security within the horizon of the long-term development and consolidation of typical institutions of modern societies. It considers that the historical inflection point of the type of activities characteristic of modern intelligence services is in their institutionalization **and** legitimization, embodied in a group of specific organizations, in continuous activity, which are specialized and legitimized. It concludes by considering the extension and deepening of international **cooperation** as a suitable strategy so that the organisms responsible for national security are able to face new risks and threats that characterize the era of globalization.

El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana

Raúl Ramire; Medrana

Este artículo describe los principales intereses del sistema mexicano de seguridad nacional incluidos en diversos textos constitucionales. Analiza la interrelación entre el Estado, el poder soberano y la seguridad nacional a partir de un estudio teórico del Estado como institución. Aborda el concepto de seguridad nacional y los 'objetivos nacionales permanentes' derivados de la Constitución de 1917 y de distintos planes nacionales de desarrollo. Describe la evolución histórico-constitucional del Estado mexicano y los principios de seguridad nacional. Por último puntualiza los principios básicos constitucionales en materia de seguridad nacional y política exterior.

The national security system and the permanent national objective embodied in the Mexican Political Constitution

Raul Ramire: Medrana

This article describes the main purposes of the Mexican national security system expressed in different constitutional texts. It analyzes the interrelation between the state, sovereign power and national security based on a theoretical study of the state as an institution. It approaches the concept of national security and 'permanent national objectives' resulting from the Constitution of 1917 and different national development plans. It describes the historical-constitutional evolution of the Mexican State and the principles of national security. Finally, it emphasizes basic constitutional principles in regard to national security and foreign policy.

La cartera de la seguridad interna

Mario Santos Caamal

Este artículo expone una matriz de los requerimientos de la seguridad interna basada en la conjunción de varias 'hipótesis' y cinco 'funciones básicas' del estado nacional. Explica la seguridad nacional como la suma de varios 'sistemas.' Expone la 'hipótesis de desarrollo nacional' y su configuración por varias 'funciones,' Explica la función de otras 'hipótesis' y la importancia del desarrollo nacional.

The internal security portfolio

Mario Santos Caamal

This article speaks of a matrix for internal security requirements based on the conjunction of several 'hypotheses' and five 'basic functions' of the nation-state. It explains national security as the sum of various 'systems.' It states the 'national development hypothesis' and its configuration by various 'functions.' It explains the function of other 'hypotheses' and the importance of national development.

Revista de Administración Pública N°. 101

Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo

Se terminó de imprimir **en agosto** de 2000.
por Géminis **Editores e Impresores**. S.A. de C.V. • Emma No. 75
Col. Nativitas. **México, D.F.**

La edición en tiro consta de **1000 ejemplares** y estuvo
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo de IINAP.