

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	2
LA SEGURIDAD NACIONAL Y LAS REGLAS DEL EJERCICIO DEL “PODER”	3
I. REGLA DE LA ARMONÍA Y LA AFIRMACIÓN.	4
II. REGLA DE LA INTEGRALIDAD.	6
III. REGLA DE LA CONCENTRACIÓN.	8
IV. REGLA DE LA SOBERANÍA.	10
V. REGLA DE LA CONSTANCIA.	11
VI. REGLA DE LA LEGITIMIDAD.	12
VII. REGLAS DE CONFLICTO.	13
GLOSARIO	23
BIBLIOGRAFÍA	25
REFERENCIAS LEGISLATIVAS	25

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por finalidad exponer las diversas reglas que regulan el ejercicio del poder político y su relación con la Seguridad Nacional.

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LAS REGLAS DEL EJERCICIO DEL “PODER”

El poder político no puede ser ejercido de cualquier manera. Un estudio sistemático y objetivo de la evolución política permite aislar varias reglas que, como todas, pueden tener excepciones (de no tenerlas no serían reglas sino principios¹) pero que se aplican a la gran mayoría de las situaciones reales. De esta manera tenemos, las reglas siguientes:

- I. Regla de la armonía y la afirmación.
- II. Regla de la integralidad.
- III. Regla de la concentración.
- IV. Regla de la soberanía.
- V. Regla de la constancia.
- VI. Regla de la legitimidad.
- VII. Reglas de conflicto.

¹ “Como es ampliamente admitido, la gran mayoría de las disposiciones constitucionales y en especial los derechos fundamentales, son una categoría de normas jurídicas denominadas principios. Los principios jurídicos se distinguen *grosso modo* de las “reglas” —la única clase de normas jurídicas que tradicionalmente se aceptaba— en que los primeros tienen una formulación tan abstracta que los hace aplicables a innumerables supuestos concretos y ordena otro tanto de conductas para ellos. Mientras una regla es aplicable cuando un conjunto X de hechos fácticos ocurre y prescribe una determinada conducta Y; un principio establece valorativamente una determinada situación que el orden jurídico debe alcanzar, impone a éste un *ethos* que debe satisfacer, lo que lo vuelve relevante en prácticamente cualquier situación y no sólo puede prescribir una determinada acción al sujeto cuya conducta regule, sino podría indicarle una amplia gama dentro de la cual pueda actuar para satisfacerlo.

De ahí que una de las diferencias más notables entre reglas y principios es que éstos implican un “mandato de optimización”; las reglas sólo pueden categóricamente cumplirse o incumplirse, los principios “pueden satisfacerse en diversos grados”, dependiendo de las posibilidades normativas y fácticas del caso concreto. Los principios establecen un “deber ser ideal” que, por lo tanto, admite que no sean satisfechos a plenitud sino parcialmente, pero bajo el deber de “optimizarlos”, de llevarlos al máximo, en tanto lo permitan las circunstancias de hecho y de derecho. Esta optimización a la que están llamados los principios constitucionales por su naturaleza de tales y el aspecto axiológico que implican, hace posible la solución de los conflictos que enfrentan, por vía de ponderación y adecuación a las que lleva la idea de proporcionalidad, a diferencia de las reglas que sólo admiten respuesta categórica: se cumplen o no, invalidándose terminantemente una de ellas en caso de conflicto. Por ello entendemos por “colisión” a la oposición de principios, y “conflicto” a las de reglas, para distinguirlas con más precisión: la primera puede “arreglarse” y la otra implica una contradicción que sólo puede resolverse tajantemente con la declaración de invalidez de una de ellas.

Así, los conflictos entre derechos y particularmente los establecidos por la ley fundamental, deben resolverse por los jueces y el legislador —a quienes toca en sus respectivos ámbitos la adecuación de los mismos—, optimizando las consecuencias normativas de cada uno de ellos, para lo cual “deben buscar la compatibilidad y la armonía entre los derechos antes que la oposición, *hasta donde sea posible*”. Ver: **SÁNCHEZ GIL**, Rubén. “El principio de proporcionalidad”, Primera edición, 2007, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

I. Regla de la armonía y la afirmación

Partiendo de la premisa de que el órgano rector del organismo político — Estado — es un órgano con funciones de conducción, síntesis y previsión. En cuanto a su función de síntesis, su misión es establecer la armonía interna del organismo político. Esto es necesario porque en todo conjunto humano siempre hay y habrá fuerzas divergentes. No todos los miembros de una sociedad están siempre de acuerdo en todo, no todos los participantes tienen los mismos intereses; en algunas regiones o países puede haber conflictos etnoculturales, incluso puede haber disensos en cuanto a determinados objetivos políticos.

Por todo ello, el Estado, en virtud de su función de síntesis, tiene la misión de construir y lograr consensos y establecer equilibrios, a fin de lograr la armonía interna, la paz interior, y el equilibrio funcional del organismo político. Cuando no lo logra, las fuerzas divergentes, libradas a sí mismas, generalmente desgarran al conjunto –tejido social- en su intento de llevarlo en direcciones contradictorias y, con bastante frecuencia, se produce, una fractura del organismo bajo la forma de una secesión; o bien, un enfrentamiento violento en la forma de una Guerra Civil en dónde los bandos terminan considerándose mutuamente como enemigos políticos.

En este contexto, una Nación que tiene, por definición, un objetivo diferenciado en lo universal, necesita afirmarse respecto del resto. Necesita hacerse respetar y velar por su propia seguridad y defensa. Las fuerzas divergentes que existen en el escenario internacional deben estar al menos previstas y controladas, siendo la función de la diplomacia y de las relaciones exteriores de un Estado el lograr también esta síntesis mediante alianzas, acuerdos, tratados y convenios internacionales. Cuando ello no se logra, generalmente podemos observar que, o bien el Estado pierde su Soberanía y su voluntad política es suplantada en última

instancia por otro Poder; o bien el conflicto se escala y termina desembocando en una crisis.

Lo que sucede es que hay una relación recíproca entre ambos aspectos de esta función. De ahí que, la regla de la armonía y la afirmación establece que:

El Estado se caracteriza por garantizar la armonía dinámica interna y la afirmación externa del organismo político. Si la armonía interna se ha roto, la capacidad para la afirmación externa disminuye correlativamente².

Siendo válida también su recíproca:

Si la capacidad de afirmación externa de un organismo político es insuficiente, disminuye en forma correlativa la posibilidad de lograr la armonía dinámica interna del cuerpo social.

En realidad esta regla expresa en forma precisa algo que puede también comprenderse en términos sencillos: un Pueblo desunido difícilmente consigue hacerse respetar internacionalmente y, viceversa, un Pueblo que no se sabe hacer respetar, tarde o temprano terminará colonizado³ y desunido.

2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal y no se atribuya expresamente a otra dependencia; fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la formación cívica y la participación ciudadana, salvo en materia electoral; facilitar acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática;

II...

³ Desde el ámbito colonialista, colonización es la acción de dominar un país o territorio (la colonia) por parte de otro (la metrópoli). El proceso de colonización puede ser de carácter económico, político, militar, cultural, o presentar otras manifestaciones; así como desarrollarse de forma violenta o pacífica. <http://es.wikipedia.org/wiki/Colonización>

II. Regla de la integralidad

Si se observa la diferencia que existe entre las estructuras auténticamente políticas y aquellas que no lo son, o que sólo lo son en forma accidental, se puede ver algo muy importante: las estructuras políticas abarcan a la persona humana de un modo completo; las demás lo integran sólo de una forma parcial.

Una Nación, un Pueblo, un País, una Sociedad Organizada, abarcan a la persona en su totalidad –Seguridad Humana–; con todas sus necesidades, todas sus actividades y todas sus condiciones. Por el contrario, un club, una universidad, una empresa o una asociación profesional abarcarán solamente un aspecto de esa misma persona. Podemos decir que *vivimos* en un País o en una Nación; nadie diría que *vive* en un club o en una empresa.

Por eso es que el órgano rector de una unidad política tiene una responsabilidad mucho mayor, imposible de equiparar con la que le cabe a la conducción de los organismos no-políticos. Una decisión tomada por un Jefe de Estado, afecta a toda una Nación y puede llegar a afectar a todas y a cada una de las personas que constituyen su Pueblo. Las consecuencias de las decisiones políticas son, en una muy alta proporción de los casos, *integrales*; es decir: afectan a toda la vida del organismo político.

Esta integralidad, sin embargo, no implica ese *intervencionismo* que tanto se le ha criticado a ciertos Estados. No significa que el órgano rector *deba*, necesariamente, reglamentarlo todo, inmiscuirse en todo, planificarlo todo y dirigirlo todo. Lo que realmente significa es que a la Política nada puede serle ajeno puesto que su ejercicio puede *de hecho* ejercer una influencia decisiva sobre cuestiones realmente vitales. El Estado no *puede* —¡ni *debe!*— desentenderse de las consecuencias de sus decisiones y tiene *la responsabilidad* de prever esas consecuencias, pero, para que esta responsabilidad sea realmente exigible, para que el Estado pueda realmente actuar de juez o árbitro en aquellas

cuestiones que la Sociedad no consigue resolver espontáneamente, debe tener también el poder de decisión suficiente como para actuar allí en dónde su presencia es necesaria.

La regla de la integralidad establece, por lo tanto, que:

En todo organismo político, el órgano rector necesita disponer del poder de decisión de última instancia sobre todas aquellas cuestiones que tienen, o pueden tener, una importancia vital para la existencia o el desarrollo de ese organismo político⁴.

Debe tenerse presente que tanto el estatismo como el privatismo violan esta regla. El primero, porque obliga al Estado a asumir funciones que, en realidad, no

⁴ **Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional**

Artículo 5. El Secretario Ejecutivo y el Secretario Técnico, en el ejercicio de sus funciones, atenderán los temas de Seguridad Nacional con una **visión estratégica, integral, amplia, de largo alcance** y con base en las vertientes siguientes:

I. Políticas públicas en materia de Seguridad Nacional, y

II. Inteligencia estratégica.

[...]

Artículo 6. En la vertiente de **políticas públicas en materia de Seguridad Nacional**, el Secretario Técnico propondrá al Consejo, considerando las prioridades respectivas, las políticas, lineamientos y acciones procedentes. Las propuestas que formule el Secretario Técnico al Consejo tendrán por objeto promover:

I. El **desarrollo institucional permanente de los sistemas y procesos de Seguridad Nacional**, propios de un Estado democrático de Derecho, y

II. Las **estrategias y acciones de desarrollo que contribuyan a disminuir los riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y las Amenazas a la Seguridad Nacional.**

El Secretario Ejecutivo comunicará a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las prioridades de la Seguridad Nacional que acuerde el Consejo, con objeto de que las consideren para la formulación de los aspectos que les competan del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 7. La vertiente de **inteligencia estratégica**, a que se refiere el artículo 5 de este Reglamento, tendrá por objeto la generación de conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional.

Sin perjuicio de las facultades y principios de actuación de las dependencias competentes, la vertiente de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional, se orientará por lo siguiente:

I. Seguridad: La generación de datos para **detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de Amenazas**, y

II. Desarrollo: La generación de datos para la **ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado mexicano**, de conformidad con los lineamientos que establezca el Consejo.

Artículo 8. Las **acciones y decisiones en materia de Seguridad Nacional**, por parte de las autoridades sujetas al presente Reglamento, **deberán ser sustentadas en procesos de inteligencia** que permitan motivar sus actuaciones y fundarlas en las disposiciones jurídicas aplicables.

necesariamente le competen; el segundo porque le niega al Estado el Poder de decidir en última instancia sobre cuestiones vitales para la comunidad. El Estado debe tener, una capacidad de respuesta integral a los problemas esenciales que hacen a la vida de una Nación y debe hacerla valer allí en dónde sea necesario⁵.

III. Regla de la concentración

Esta regla es, en cierto sentido, un corolario de la anterior. Si el Estado no dispone de una capacidad de respuesta integral, forzosamente debemos concluir que: a) se halla limitado en cuanto a su Poder⁶ y b) se halla imposibilitado de cumplir con la totalidad de sus funciones.

⁵ La Seguridad Nacional es **MULTIDIMENSIONAL** por prestar **ATENCIÓN INTEGRAL** a las vulnerabilidades, riesgos y amenazas, mediante la **ACTUACIÓN INTEGRADA** entre **SEGURIDAD, DEFENSA** y **DESARROLLO** en sus tres vertientes: **HUMANA, POLÍTICO-MILITAR** y **ECONÓMICO-AMBIENTAL**.

⁶En este contexto nos referimos al "**Poder Nacional**", integrado por el conjunto de factores y elementos políticos, militares, económicos, sociales, geográficos y jurídicos, tanto estáticos como dinámicos, de que dispone el Estado mexicano, considerados en la toma de decisiones y la coordinación de acciones, para la atención integral y la actuación integrada de los temas de Seguridad Nacional, a fin de procurar la protección, defensa, fortalecimiento y mantenimiento de los **INTERESES NACIONALES ESENCIALES** y la promoción de los **OBJETIVOS NACIONALES, PERMANENTES** y **ESTRATÉGICOS**, en el interior y al exterior del país.

Estáticos:

- *Geográficos* (extensión territorial, hidrografía, relieve, clima).
- *Geopolíticos* (ubicación hemisférica, regional y bilateral).
- *Jurídicos* (marco jurídico vigente).
- *Organizativo-Administrativo* (forma y régimen de Gobierno).

Dinámicos

- *Políticos* (solidez y eficacia de las estructuras gubernamentales, de las instituciones representativas, de los canales de comunicación y negociación con los distintos sectores sociales; capacidad diplomática y de gestión internacional; capacidad de entendimiento y negociación interna y externa).
- *Sociopolíticos* (Pacto Social, *concepciones* y actitudes político-electoral; capacidad de convocatoria política, legitimidad, consenso y movilización; cohesión interna).
- *Económicos* (fuentes y disponibilidad de materias primas y recursos estratégicos; índices de producción actuales y estimados; grado de desarrollo económico e industrial; producto interno bruto).
- *Socioeconómicos* (planes y programas específicos de desarrollo nacional y regional; población económicamente activa; distribución de la riqueza; nivel de empleo y demanda de bienes y servicios básicos; movilización social).
- *Informativos* (información oportuna, confiable y actualizada sobre acontecimientos políticos y socioeconómicos internos y externos; evaluación y proyección de sus alcances y repercusiones).
- *Democráticos* (población; estructura de edades; distribución territorial; migración e inmigración).

Por otra parte, en virtud de la regla de la soberanía que veremos en seguida, el Estado tampoco puede, ni debe, renunciar a la responsabilidad plena por sus decisiones. Si lo hiciera, en primer lugar dejaría de ser soberano, en segundo lugar dejaría de cumplir total o parcialmente con sus funciones y, en tercer lugar, tarde o temprano caería dentro de los supuestos enunciados en la primera regla. Pero, además, rehusando su responsabilidad, el Estado no podría tampoco cumplir con la segunda regla.

La regla de la concentración del Poder establece que:

La actividad política plena requiere la plena disponibilidad del Poder político. En la medida en que el Poder político se halle restringido o condicionado, la actividad política se verá impedida de desarrollarse plenamente.

Hay un encadenamiento coherente y hasta lógico entre las reglas de la armonía y de la afirmación; de la integralidad, y de la concentración del Poder. Para lograr la armonía interna y la afirmación externa, el Estado tiene que cumplir con las funciones de conducción, síntesis y previsión que lo legitiman. Pero, para poder cumplir cabalmente con estas funciones, no debe tener *a priori* denegado el acceso a los niveles de decisión que hacen a las cuestiones vitales para el organismo político. Y, finalmente, para que estas decisiones sean realmente soberanas y completamente responsables, su Poder no debe estar coartado por compromisos, trabas o impedimentos — por ejemplo, económicos o jurídicos— que le hagan imposible actuar en beneficio de la integralidad del conjunto social.

Los hechos reales indican, por otra parte, que las medidas artificiales tomadas para segmentar, coartar o dispersar el Poder, no resultan eficaces en el largo plazo. Ya sea por vías formales o informales, el Poder político siempre tenderá a concentrarse, al menos hasta lograr la integralidad que le es necesaria para su función.

IV. Regla de la soberanía

Las tres reglas precedentes desembocan y dan sentido al concepto de soberanía.

Ante todo, hay que destacar que soberanía no es una cualidad adjetiva que puede serle adjudicada o quitada a un Estado. En realidad, el Estado es soberano. Lo es tanto por definición como por necesidad funcional. Es el órgano supremo del organismo político y, si no dispusiese de una calidad soberana, sencillamente no podría ser supremo. En otras palabras: el Estado, o es soberano, o — en realidad — no es un Estado. Sin ser soberano no puede ser el órgano rector del organismo político.

De allí la regla de la soberanía:

En todo organismo político, el Poder de la última decisión del Estado es, necesariamente, la instancia final en todos los conflictos y en todas las cuestiones que deben ser decididas.

Confrontando la regla de la integralidad con la de la soberanía, se observa que ambas resultan interdependientes; la soberanía, o es integral, o no hay soberanía. En términos más simples y cotidianos, podría decirse que alguien; o tiene la última palabra en las cuestiones vitales y — en ese caso — tiene Poder de decisión y es soberano; o no tiene la última palabra y entonces el Poder de decisión está en manos de quien sí la tiene y entonces es éste el que es soberano.

Aparte de esto, la regla de la soberanía también se relaciona con las reglas de la armonía y la afirmación en al menos dos aspectos; el uno interno y el otro externo⁷.

⁷ **Ley de Seguridad Nacional**

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

Desde el punto de vista interno, ningún Estado puede tolerar que, en el seno del organismo político, un grupo o sector —considerándose a sí mismo como una unidad aparte y excluida del conjunto— elija a otro grupo o sector para establecer con él un conflicto con categoría de enemistad política.

Desde el punto de vista externo, ningún Estado puede tolerar tampoco que, en el seno del organismo político y frente a un enemigo externo, un grupo o sector cualesquiera, tome decisiones políticas en nombre de todo el conjunto o incurra en actos que hagan peligrar al conjunto.

V. Regla de la constancia

Esta regla se refiere al "*quantum*" o cantidad de Poder existente en un sistema político y se divide en dos aspectos; uno interno y el otro externo.

Si bien consideramos aquí una "cantidad" de Poder, es obvio que no disponemos de una unidad de medida para establecerla objetivamente. Por lo tanto, es cierto que no podemos establecer esa cantidad en forma absoluta. Pero no menos cierto es que nos resulta posible apreciarla en forma relativa, relacionándola con la disponibilidad total del Poder que existe en un sistema.

La regla es aplicable a dos ámbitos: al ámbito de la distribución de Poder en el sistema internacional dónde actúan varios Estados y al ámbito interno de un Estado. De un modo general, pues, la regla establece que:

-
- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
 - II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
 - III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
 - IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
 - VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En una época dada, la cantidad de Poder disponible dentro de un sistema político es constante; por lo que, si una persona, una institución o un organismo político ve disminuido su Poder, otra persona, otra institución u otro organismo político habrá aumentado el suyo en la misma medida.

En una forma abreviada esta regla podría sintetizarse diciendo simplemente que no existen vacíos políticos permanentes en Política. Producido un "vacío de Poder" — es decir: producida una merma sustancial de capacidad de decisión en algún punto del sistema — ese vacío es inmediatamente ocupado por alguna de las fuerzas políticas que se hallen en condiciones o en situación de hacerlo.

Y esto se aplica tanto a la política externa como a la interna. En la medida en que el Estado no cumple con sus funciones específicas, las mismas resultan rápidamente usurpadas; ya sea por algún sector interno de la Comunidad que cuenta con los medios suficientes como para hacerlo, ya sea por algún Poder externo que pasa a tomar el control.

VI. Regla de la legitimidad

Mientras la regla de la constancia es cuantitativa, la de la legitimidad es cualitativa. El Poder del Estado se legitima en el cumplimiento eficaz y efectivo de sus funciones. En esto hay que aprender a no confundir *legitimidad* con *legalidad*. El Poder es *legal* cuando ha sido adquirido mediante los métodos y procedimientos previstos por el sistema jurídico vigente; pero es *legítimo* si —y sólo si— cumple realmente con las funciones para las cuales está dispuesto.

El ejercicio del Poder está, pues, legitimado por el cumplimiento de una función específica. Cuenta con el atributo de la *autoridad* justamente para que pueda cumplir con esa función.

Por ello, el ejercicio de la autoridad se halla legitimado por la garantía efectiva de las funciones políticas; por ello, sólo quien ofrece realmente esa garantía puede obligar y quien obedece tiene el derecho inalienable a estar protegido por la autoridad que obliga.

La autoridad no es en realidad un atributo del cargo, ni tampoco un atributo del Poder, sino un atributo de la función. Un Estado que cumple realmente con sus funciones de conducción, síntesis y previsión, garantiza efectivamente el orden y la seguridad del organismo político y por ello —pero sólo por ello— posee un Poder legítimo y una autoridad legítima. Si no cumple con estas funciones de un modo real y efectivo, su autoridad y su Poder, podrán ser legales si se obtuvieron mediante los procedimientos previstos por la ley, pero se vuelven ilegítimos porque no están al servicio de los objetivos para los cuales se hallan dispuestos⁸.

VII Reglas de conflicto

A pesar de las meritorias y loables intenciones de los pacifistas, la dura verdad es que la Política implica inevitablemente la posibilidad de conflictos. El por qué esto es así obedece a —por lo menos— dos motivos. En primer lugar, a la propia naturaleza humana cuyos mecanismos de agresión y agresividad son propios de la especie y no siempre consiguen ser controlados por las normas y pautas culturales. En segundo lugar, la Política misma, al ser su ámbito el Poder y al dividir este ámbito en amigos y enemigos, conlleva la posibilidad de conflictos

⁸ En materia de **SEGURIDAD NACIONAL**, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Estado –instituciones y autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno-, una doble responsabilidad que se traduce en un **PODER-DEBER**; por un lado, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo, en su caso, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a aquellos, en los términos que establezca la ley y, por el otro, proteger, defender, mantener, fortalecer y preservar los Intereses Nacionales Esenciales y los Objetivos Nacionales, Permanentes y Estratégicos, en atención a los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, siendo responsabilidad exclusiva del Presidente de la República la preservación de la Seguridad Nacional.

hasta el punto en que podría llegar a decirse que, desde cierta óptica, constituye una herramienta especializada para manejarlos.

Habiendo dicho lo anterior, habría que agregar que ningún político en su sano juicio *desea* un conflicto. Ninguna política racional y equilibrada *propone* de hecho el conflicto como método normal de procedimiento y, más aún, cualquier estrategia política bien diseñada se halla mucho más orientada a evitar y controlar los posibles conflictos que a provocarlos. Se ha dicho que la guerra es la continuación de la Política por otros medios. Lo que cabría agregar a esta definición es que un político realmente capaz recurrirá a esos "otros medios" sólo cuando haya agotado por completo todos los demás.

En este sentido y contradiciendo en cierta forma la definición anterior, también se ha dicho que la guerra es el resultado del fracaso de la Política. Ambas proposiciones tienen algo de cierto y quizás el término medio en esta difícil cuestión esté aproximadamente en aquella otra fórmula que según la cual toda guerra es una sangrienta tragedia pero la mayor tragedia de todas es perderla.

En principio, y por elementales razones de defensa propia, ningún organismo político puede renunciar a actuar en contra de una fuerza cualesquiera que le sea hostil. Un Estado que fracasara en esto habría incumplido tanto su función de previsión como su función de conducción ya que no habría anticipado el conflicto ni habría tampoco hecho lo necesario para evitarlo o superarlo. Consecuentemente, siendo que la posibilidad de un enemigo constituye una eventualidad real en Política, es responsabilidad de la conducción superior del organismo político el prepararse debidamente para dicha eventualidad⁹; algo que

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

[...]

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

[...]

Ley de Seguridad Nacional

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I...

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

[...]

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. ...

IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. ...

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. ...

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. ...

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

[...]

VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

[...]

Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar la Armada

[...]

XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional;

[...]

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

[...]

Ley Orgánica de la Armada de México

Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

los antiguos romanos resumían diciendo: "*si vis pacem, para bellum*" que, libremente traducido significa: si quieres la paz, prepárate para la guerra.

Por más dura que parezca esta conclusión, el análisis de la Historia revela que las demás opciones son más duras todavía. La teórica posibilidad de una posición neutral no debe llamar a engaño.

Los conflictos políticos no se producen solamente cuando uno mismo elige combatir a un enemigo; también se producen cuando un enemigo elige la opción de atacarnos. En este sentido, es imperioso no perder de vista que en Política podemos elegir enemigos pero también podemos tener la desgracia de ser elegidos por un enemigo. Para sostener una neutralidad no alcanza con no tener intenciones agresivas porque hacen falta al menos dos para construir y mantener una paz; pero basta con uno solo para provocar una guerra. Y en este caso, es de aplicación la primera regla de conflicto que establece que:

La renuncia absoluta a luchar sólo deja como opción la alternativa de una rendición incondicional en caso de conflicto.

Cambiando ahora de óptica y mirando la esencia misma del conflicto político, lo que también debe tenerse en claro es que toda crisis entre organismos políticos y que desemboca en un enfrentamiento violento es una crisis política en la cual, necesariamente, hay involucrada una cuestión de Poder. Simplemente no es cierto que hay varios "tipos" de guerra. En un sentido estricto y específico, no hay "guerras económicas" porque ninguna guerra es económicamente útil, por más que algunos grupos o individuos se enriquezcan con ella. No hay "guerras religiosas" porque es completamente imposible difundir una fe religiosa a sablazos o a balazos. No hay, tampoco, "guerras ideológicas" porque la guerra, en sí y de

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

[...]

por sí, no convence a nadie. Una guerra podrá ser —y de hecho generalmente lo es— un buen negocio para algunos y podrá ser también una forma expeditiva y cruel de sacarse adversarios de encima. Pero, en este sentido hay que aprender a diferenciar: no todo enfrentamiento armado es una guerra y no toda guerra requiere, necesariamente, de un enfrentamiento armado.

Esto queda claro cuando se analizan numerosos casos de la Historia y se descubre por qué tantas guerras ganadas en el campo de batalla se perdieron luego en la mesa de negociaciones. Así como, también, aquellos casos en que Naciones enteras perdieron prácticamente todo su Poder político sin que se disparara un sólo tiro. Recuérdese para esto tan sólo aquella famosa frase de Clemenceau que decía: “La guerra es una cosa demasiado seria como para dejársela a los militares.”.

De lo anterior, surge la segunda regla de conflicto:

Todo conflicto de Poder lleva implícita la posibilidad de una guerra y toda verdadera guerra lleva implícita una cuestión de Poder. Las acciones militares son solamente las operaciones especializadas de la guerra y no siempre ni en todos los casos resultan necesarias.

La conclusión más importante de esta regla es que, aquellas personas que creen que el enfrentamiento militar es el único indicio seguro de la existencia de un conflicto de Poder, pueden llegar a estar en medio de una verdadera guerra incluso sin darse cuenta de ello. Y esto es algo muy importante a considerar si es que se quiere entender realmente la característica y la esencia del actual proceso de globalización.

Por último, hay que mencionar también aquellas reglas de conflicto que se relacionan con otras ya expuestas antes.

Relacionada con la afirmación externa del organismo político está la regla que establece la inevitable responsabilidad del Estado en cuanto a prever, hacer frente y resolver los conflictos externos. Porque, una vez planteado el conflicto político no admite muchas alternativas de resolución. Pueden citarse algunos raros ejemplos de resolución equilibrada o indecisa del conflicto —en una especie de "empate"— dónde la distribución del Poder al final del conflicto terminó siendo aproximadamente la misma que existía al principio. Pero, en la enorme mayoría de los casos:

Todo organismo político que no lucha con éxito contra sus enemigos reales, perderá Poder y asume el riesgo de sucumbir.

En relación a la soberanía, pero considerándola ahora dentro del contexto de un sistema de alianzas internacionales, también es preciso subrayar lo delicada que resulta para un correcto ejercicio del Poder la decisión de elegir los aliados apropiados. Sobre los sistemas de alianzas como herramientas para una buena política exterior habría, de hecho, mucho para exponer. Básicamente, sin embargo, la regla principal en este ámbito advierte:

Todo organismo político que no lucha contra sus enemigos reales, pero que interviene en conflictos cuyos participantes no son sus enemigos, está poniendo su Poder al servicio de otro Poder y, por lo tanto, deja de ser soberano.

Finalmente, en cuanto al "*quantum*" de Poder existente en un sistema internacional, los encargados de diseñar y estructurar la política exterior de una Nación deben ser muy cuidadosos en la cantidad de Poder que se invierte o se involucra en dicha estrategia porque:

Todo organismo político se auto debilita cuando, sin obtener un aumento del Poder propio, confiere Poder a otro organismo o invierte una cuota considerable

de su propio Poder al sólo efecto de bloquear la adquisición de Poder por parte de otro organismo.

Esta regla puede parecer un poco sutil pero puede ilustrarse fácilmente con el ejemplo de Inglaterra. Durante mucho tiempo los británicos se concentraron demasiado en tratar de evitar que sobre el continente europeo surgiese un Poder capaz de desafiarlos. La consecuencia de esta estrategia fue que —con motivo de la Primera Guerra Mundial y luego, más aún, durante la Segunda— la política exterior británica tuvo que conferirle Poder a su ex-colonia, los Estados Unidos, arrastrándola al conflicto europeo. El resultado de este error fue que, aun cuando Inglaterra ganó militarmente ambas guerras, al final terminó perdiendo su Imperio y la hegemonía dentro del sistema internacional, pasando a manos de los Estados Unidos.

El contexto de la globalización

El actual fenómeno que, en términos genéricos, se ha dado en llamar "globalización" obedece a varios componentes simultáneos.

Por un lado, podríamos señalar factores económicos e industriales: la miniaturización ha permitido un transporte más económico y fácil de productos manufacturados; la robotización y la tecnocracia han permitido reducir la incidencia del costo de la mano de obra y la posibilidad de producir allí en dónde resulte más económico para vender allí en dónde resulte más rentable; muchos recursos tecnológicos se han difundido, internacionalizado y estandarizado, etc.

Por el otro lado, también podrían señalarse factores culturales: las comunicaciones más allá de las fronteras son posibles en tiempo real; herramientas de información como, por ejemplo, la Internet se hallan a disposición de millones de personas; las herramientas de difusión vía satélite llegan a todos los rincones del mundo, etc.

En vista de ello, y por todo lo que se ha desarrollado anteriormente, es posible sacar algunas conclusiones finales:

1. Dado que la cantidad de Poder en un sistema político y para una época histórica determinada es constante, la conformación de un Poder a escala global necesariamente requiere una pérdida de Poder por parte de los demás organismos políticos existentes en el ámbito internacional.

2. La imposición de objetivos globales y el desplazamiento de decisiones vitales hacia organismos internacionales centralizados, forzosamente significa una pérdida de soberanía por parte de los Estados nacionales.

3. Los Estados que permiten esta merma en su soberanía se ven imposibilitados de actuar libre e independientemente en la síntesis efectiva de sus tensiones internas y, en consecuencia, pierden una capacidad correlativa de defender sus intereses en el ámbito externo.

4. Los Estados que pierden la capacidad de ejercer la integralidad de un Poder político soberano, pierden con ello su capacidad para gobernar efectivamente y se convierten en meros administradores al servicio de los organismos del Poder supranacional.

5. Los Estados meramente administradores de un Poder delegado actúan, en primer lugar, defendiendo los intereses y realizando los objetivos de los titulares del Poder real. Al hacerlo, esos Estados se volverán progresivamente incapaces de cumplir con sus funciones específicas y, en consecuencia, serán percibidos como ilegítimos por los Pueblos involucrados aún cuando, formalmente, se hayan constituido respetando los procedimientos legalmente instituidos.

6. La estructura que esta arquitectura del Poder implica es imperial. Dentro de ella, las actuales Naciones tienen reservado el papel de meras provincias, gobernadas por un estrato de dirigentes que, habiendo renunciado a luchar, han elegido al Poder supranacional para rendirse ante él.

7. Dentro de esta estructura imperial, sus integrantes no tienen la opción de luchar por sus propios intereses y contra sus verdaderos enemigos sino que, habiendo puesto su Poder al servicio del organismo imperial, deben hacerlo contra los enemigos designados por este organismo.

8. Las fuerzas globalizadoras, al estar determinadas predominantemente por criterios económicos y un ejercicio del Poder desprovisto de las correspondientes responsabilidades políticas, no pueden garantizar una conducción adecuada, ni una síntesis satisfactoria de las divergencias, ni poseen tampoco una planificación coherente más allá de los plazos normales del mercado. Consecuentemente, la globalización — tal como está formulada, diseñada e instrumentada — preanuncia una progresiva multiplicación de los conflictos, una progresivamente cada vez mayor coerción necesaria para reprimirlos y una progresivamente cada vez menor capacidad para preverlos.

9. El proyecto globalizador, no respeta las diferencias etnoculturales e históricas de los distintos Pueblos al pretender imponer sobre todos el mismo modelo político y económico el cual, además, carece de objetivos políticos precisos más allá de una vaga promesa de bienestar material. En el largo plazo, aún esta promesa se volverá imposible de cumplir, por dos motivos: primero, porque no integra adecuadamente los objetivos y las aspiraciones de las Naciones sojuzgadas y, segundo, porque basa el bienestar material en un sistema de producción que se halla fuera del control del Poder político por lo que no existe garantía alguna de equidad o de justicia.

10. Desde el punto de vista político, la estrategia de la globalización es inviable. Las Naciones afectadas por ella deben seguir una doble estrategia: por un lado deben hallar el camino de aprovechar las oportunidades económicas y tecnológicas que ofrece y, por el otro, deben preservar sus estructuras políticas — manteniéndolas flexibles si no cuentan con el Poder suficiente para una oposición frontal — pero fortaleciéndolas con miras a aumentar su Poder a medida en que el proyecto globalizador demuestre su inviabilidad y se aproxime al colapso.

GLOSARIO

Las definiciones aquí presentadas sirven únicamente como un marco de referencia, a fin de brindar al ciudadano una idea genérica del concepto.

SEGURIDAD NACIONAL: las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes¹⁰.

INTERESES NACIONALES ESENCIALES: los bienes jurídicos de interés público necesarios para la existencia del Estado mexicano, integrados por la población, el territorio, el poder público (autoridad o gobierno), el orden constitucional, la soberanía, y la democracia¹¹.

¹⁰ Artículo 3 Ley de Seguridad Nacional.

¹¹ Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OBJETIVOS NACIONALES ESTRATÉGICOS: los objetivos de la planeación que el Presidente de la República define en el Plan Nacional de Desarrollo¹².

OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES: los valores, principios y decisiones fundamentales contenidos en la Constitución Federal, sobre la existencia y la forma de ser del Estado mexicano, que constituyen el proyecto nacional, destacando, entre otros, el reconocimiento de los derechos humanos y el establecimiento de sus garantías; la soberanía popular; la división de poderes; la forma de Estado federal, y la forma de gobierno republicana, representativa, laica y democrática¹³.

¹² Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 4 y 5 de la Ley de Planeación

¹³ Artículos 1º, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

SÁNCHEZ GIL, Rubén. *“El principio de proporcionalidad”*, Primera edición, 2007, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el D.O.F. el 5 de febrero de 1917 y sus reformas).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976 y sus reformas).

Ley Orgánica de la Armada de México (Publicado en el D.O.F. el 30 de diciembre de 2002 y sus reformas).

Ley de Seguridad Nacional (Publicado en el D.O.F. el 31 de enero de 2005 y sus reformas).

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (Publicado en el D.O.F. el 29 de noviembre de 2006).