

00482

2

2 ejen.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE: Ciencias Políticas y Sociales

TITULO: LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO ANTE EL NUEVO
ORDEN INTERNACIONAL

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
DOCTOR EN CIENCIA POLITICA**

P R E S E N T A :

HECTOR F. CASTAÑEDA JIMENEZ.

MEXICO D.F. 1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

00482

Nº 2
25.



**SEGURIDAD NACIONAL
MEXICO ANTE EL NUEVO ORDEN
INTERNACIONAL**

HECTOR F. CASTAÑEDA JIMENEZ

CON AGRADECIMIENTO, A MIS SINODALES:

DR. PEDRO ZORRILLA MARTINEZ

DR. JOSE LUIS OROZCO ALCANTAR

DR. RICARDO MENDEZ SILVA

DR. JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN

DR. VICTOR MANUEL MUÑOZ PATRACA

DRA. MATILDE LUNA LEDESMA

DR. MANUEL FERRER

NATIONAL SECURITY. MEXICO IN FRONT OF A NEW INTERNATIONAL ORDER.

This investigation begins with the development of the concept of nation and preliminary looks of the national security in the international environment. A presentation of the neoliberalism makes, and adds references to the collapse of the named "real socialism" and their consequences, which gives like result a new worldwide order. The participation of the UN in the principal conflicts armed of the last years introduces and mentions the intervention of the INTERPOL in the security of the States that which are affiliates to it. Undertakes the reorientation of the security, that at the present time should include the activities of the criminal international organizations in their participation so much in the commercialization of the drug like in the black market of weapons, and pattern the nets of the narcotraffic at international level.

An analysis of the security in the American continent makes and includes the treaties and mechanisms hemispheric of cooperation interamerican, like the TIAR, the JID and the OEA. A series of comparative element to the internal security introduces from Mexico, like the system of security in order to prevent disasters, the national system of civil protection, and the terrestrial security, air, marine, frontier and energy.

Undertakes the relative to the national security from Mexico in front of the exterior and its difficult relationship towards the United States of Norteamerica, about all in the relative to border problems, undocumented and narcotraffic introduces, of special manner, the participation of the armed strengths and of the Mexican polices in the preservation of the national security.

A new focus of the national security contributes: the economical security, and dedicates a separated special at the (TLC) Mentions to the narcotraffic, the corruption, the unemployment, the political disintegration and the religious organizations like factors that could affect the national Mexican security and introduces some alternatives that could fortify it.

TITULO DE LA TESIS:

* SEGURIDAD NACIONAL. MEXICO ANTE EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.*

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

UNAH

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro.)

Esta investigación inicia con el desarrollo del concepto de nación y aspectos preliminares de la seguridad nacional en el ámbito internacional. Hace una presentación del neoliberalismo, y agrega referencias al desplome del llamado "socialismo real" y sus consecuencias, lo cual da como resultado un nuevo orden mundial. Presenta la participación de la ONU en los principales conflictos armados de los últimos años y menciona la intervención de la Interpol en la seguridad de los Estados que están afiliados a ella. Aborda la reorientación de la seguridad, que en la actualidad debe incluir las actividades de las organizaciones delictivas internacionales en su participación tanto en la comercialización de la droga como en el mercado negro de armas, y muestra las redes del narcotráfico a nivel internacional.

Hace un análisis de la seguridad en el continente americano e incluye los tratados y mecanismos hemisféricos de cooperación Interamericana, como el TIAR, la JID y la OEA. Presenta una serie de elementos relativos a la seguridad interna de México, como el sistema de seguridad para prevenir desastres, el sistema nacional de protección civil, y la seguridad terrestre, aérea, marítima y fronteriza y energética.

Aborda lo relativo a la seguridad nacional de México ante el exterior y su difícil relación con los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo en lo relativo a problemas fronterizos, indocumentados y narcotráfico. Presenta, de manera especial, la participación de las fuerzas armadas y de las policías mexicanas en la prevención de la seguridad nacional.

Aporta un nuevo enfoque de la seguridad nacional: la seguridad económica, y dedica un apartado especial al TLC. Menciona al narcotráfico, la corrupción, el desempleo, la desintegración política y las organizaciones religiosas como factores que pueden afectar la seguridad nacional mexicana y presenta algunas alternativas que pueden fortalecerla.

LOS DATOS ASERTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCORDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD 11/XI/94

Acompaño los siguientes documentos:

- Membresamiento del Jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del Jurado.
- Copia de la última revisión de estudios



FIRMA DEL ALUMNO

**SEGURIDAD NACIONAL
MEXICO ANTE EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

Página

CONTENIDO

INTRODUCCION..... I

CAPITULO I

LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

1.1 La idea de nación..... 1
 1.2 Origen y evolución de la seguridad nacional en el ámbito internacional..... 13
 1.3 El surgimiento del neoliberalismo y su expansión en el mundo..... 32
 1.4 El desplome del "socialismo real"..... 40
 1.5 El nuevo orden mundial..... 48

CAPITULO II

**FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD MUNDIAL**

2.1 Las organizaciones internacionales..... 56
 2.2 La intervención de la Organización de las Naciones Unidas en los conflictos mundiales..... 61
 2.3 Los conflictos regionales..... 64
 2.4 La organización de policía internacional (Interpol)..... 82

**CAPITULO III
DE LOS CONFLICTOS IDEOLOGICOS A LAS
GUERRAS NARCOMERCANTILISTAS**

3.1	Las guerras limitadas.....	87
3.2	Las guerras ilimitadas del narcotráfico	96
3.3	Redes internacionales del narcotráfico.....	101
3.4	Las organizaciones delictivas internacionales y el mercado negro de armas	113

**CAPITULO IV
SISTEMAS INTERAMERICANOS PARA LA PRESERVACION
DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA.**

4.1	Seguridad hemisférica	130
4.2	Tratados y mecanismos hemisféricos de seguridad americana.....	133
	4.2.1 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)	135
	4.2.2 Junta Interamericana de Defensa (JID)	138
4.3	La Organización de Estados Americanos (OEA).....	142
4.4	El Tratado de Libre Comercio y la seguridad hemisférica	144
4.5	Cuba y la seguridad hemisférica.....	147

**CAPITULO V
LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO EN EL AMBITO INTERNO**

5.1	Un acercamiento hacia la definición de seguridad nacional.....	151
5.2	Los órganos de seguridad nacional.....	155
5.3	Sistemas y ámbitos de seguridad nacional interna.....	163
	5.3.1 El sistema de seguridad para prevenir desastres y el Sistema Nacional de Protección Civil.....	164
	5.3.2 Seguridad terrestre, aérea, marítima y fronteriza	172
	5.3.3 Seguridad energética.....	180

CAPITULO VI
LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO EN EL AMBITO EXTERNO

6.1	Principios constitucionales de política exterior	186
6.2	Seguridad nacional en el ámbito de las relaciones exteriores. Relaciones México-Estados Unidos.....	196
6.2.1	Situación de México ante la única superpotencia mundial	198
6.2.2	Aspectos fronterizos.....	205
6.2.3	Indocumentados.....	211
6.2.4	La problemática del narcotráfico.....	217
6.2.5	Transgresión a la soberanía mexicana por leyes y policías de Estados Unidos	224
6.2.6	Daños ecológicos ocasionados por desechos tóxicos.....	230
6.3	Factores que intervienen en la preservación de la seguridad nacional externa e interna.....	234
6.3.1	Las fuerzas armadas y la seguridad preventiva.....	234
6.3.2	La seguridad pública y el régimen jurídico de policía	246

CAPITULO VII
LA SEGURIDAD ECONOMICA DE MEXICO

7.1	La integración económica.....	253
7.2	Geopolítica y geoeconomía	266
7.3	Relaciones comerciales de México con bloques y mercados internacionales.....	268
7.3.1	La Comunidad Económica Europea.....	270
7.3.2	La Cuenca del Pacífico	271
7.4	América Latina	273
7.4.1	El Mercado Común Centroamericano	273
7.4.2	El Pacto Andino.....	273
7.5	Los tratados de libre comercio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).....	274
7.6	La seguridad económica como parte de la seguridad nacional.....	289

**CAPITULO VIII
CONSIDERACIONES SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL**

8.1 Factores que pueden afectar la seguridad nacional.....	296
8.1.1 Narcotráfico.....	297
8.1.2 Corrupción.....	304
8.1.3 Desempleo.....	307
8.1.4 Desintegración política.....	311
8.1.5 Organizaciones religiosas.....	319
8.1.6 Uso inadecuado de los medios de comunicación.....	330
8.1.7 La guerrilla en Chiapas.....	331
8.2 Formas de fortalecer la seguridad nacional.....	340
8.2.1 Desarrollo de políticas de seguridad nacional.....	344
8.2.2 Desarrollo de servicios de inteligencia.....	346
8.2.3 Estructuración y movilización de fuerzas estratégicas y convencionales.....	349
8.2.4 Actualización de leyes y elevación del concepto de seguridad a rango constitucional.....	354
8.2.5 Liberar al ministerio público de la tutela del poder ejecutivo.....	358
8.2.6 Conversión de la PGR en una Secretaría de Justicia.....	359
8.2.7 Reforma Judicial.....	360
8.2.8 Fortalecimiento de la democracia.....	362
8.2.9 Aspectos de seguridad pública.....	363
CONCLUSIONES.....	368
BIBLIOGRAFIA.....	386
HEMEROGRAFIA.....	392
INFORMACION GENERAL.....	394
DOCUMENTOS.....	394



INTRODUCCION

INTRODUCCION

1. El fin de la guerra fría es, sin lugar a dudas, el hecho político más importante de la última década y ahora el panorama mundial se percibe como un escenario en el que predominan la interdependencia y la globalización, la integración y el regionalismo. El mundo ha cambiado significativamente: al haber terminado la guerra fría se disolvió el Pacto de Varsovia y se desmembró la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. El patrón bipolar de relaciones internacionales ha sido reemplazado por el surgimiento de otro patrón multidimensional de gran complejidad en donde se aprecia el resurgimiento de fuerzas étnicas, religiosas y nacionalistas promotoras de inestabilidad, desintegración y conflictos regionales que antes no eran tan notorios.

En el ámbito interno de la ex-URSS se ha generado una profunda crisis político-económica a partir de su desmembramiento, que se ha manifestado a través del aumento de los niveles de conflictividad interétnicas en sus anteriores repúblicas, y en la separación de las naciones "satélites" de Europa Oriental.

Sin embargo, el fin de la guerra fría no ha dado los dividendos que se esperaban sobre todo en el restablecimiento de la paz en todo el mundo. En lugar de asistir a una disminución de la carrera armamentista, somos testigos de una proliferación de conflictos militares en varios confines del planeta.

Por otra parte, el cese del enfrentamiento Este-Oeste ha traído consigo el replanteamiento de los esquemas de seguridad tradicionalmente aceptados, sobre los que se había desarrollado tanto la doctrina nacional de seguridad y defensa como la composición y misión de las fuerzas armadas. A partir de este momento se ha dado el surgimiento de variables distintas y más directamente relacionadas con las necesidades propias de cada región.

2. Otro aspecto importante que está condicionando el desenvolvimiento económico y social de las naciones del orbe es el neoliberalismo. Después de la caída del bloque socialista ha resurgido el neoliberalismo que autojustifica todos los medios en aras de alcanzar sus fines: eficiencia, productividad y competitividad, sin detenerse demasiado a analizar que, históricamente, el primer gran fracaso del sistema capitalista fue, precisamente, el surgimiento del socialismo, que no fue otra cosa que una reacción a las injusticias del capitalismo liberal.

El liberalismo pugna por una claudicación del Estado frente a su más importante e insoslayable responsabilidad: la prosecución del bien común de la

sociedad, por lo que quienes defienden los modelos neoliberales son aquellos que se beneficiarán de la ausencia de controles, de métodos y de reglas del juego necesarios para alcanzar el equilibrio y el bien común de la sociedad, provocando la ley de la selva donde los más poderosos, astutos e inescrupulosos tomarán las mejores posiciones del mercado, y donde en aras de la eficiencia, la productividad y la competitividad, pasan por encima de la dignidad, de la seguridad, del desarrollo y de la realización del hombre.

Consecuentemente, las reducciones indiscriminadas de personal y los despidos masivos hoy en boga, no sólo se justifican a la luz del pensamiento neoliberal sino que se consideran imperiosos, puesto que son congruentes con esos nuevos fines de las empresas. Al corto plazo el utilitarismo neoliberal presentará mejores resultados, el balance económico de las empresas será más positivo, pero el balance social será cada vez más pobre y con las previsibles consecuencias sobre el futuro de la humanidad.

3. Bajo el pretexto de la amenaza soviética, los países aliados de los Estados Unidos de Norteamérica y otros no alineados se habían plegado a la estrategia de este país, subordinándose en todo lo que concernía a sus intereses particulares. Sin el enemigo soviético al frente, los intereses regionales y locales reprimidos están aflorando y manifestando sus tendencias naturales, muchos de ellos contrarios al interés norteamericano.

Los Estados Unidos están ligados fuertemente a sus intereses externos y mantenerlos les cuesta bastante dinero; pero el irse replegando y paulatinamente dejarlos significa para ellos pérdida de poder político en el mundo. Como consecuencia, ya no podrían continuar influyendo con la misma intensidad en los aspectos que se reflejan directamente en su proyecto estratégico, además de que en algunos casos su liderazgo a nivel mundial está siendo cuestionado, ya que presenta serias fisuras: el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, debido a las diferencias de los intereses regionales, seccionales, sectoriales y corporativos que cada uno representa, no se ponen de acuerdo en cómo influenciar para resolver las crisis generadas por el fin de la guerra fría.

Asimismo, el abandono de las actividades productivas manufactureras por convertirse en una sociedad de servicios le ha costado a Estados Unidos desempleo y déficit comercial. El paso de sociedad industrial a sociedad postindustrial se superpuso con el desmoronamiento del bloque socialista. Este hecho es de la mayor trascendencia en la vida norteamericana porque su estructura política, económica, social, cultural, tecnológica y militar estaba orientada a la guerra, y esta estructura no responde a los retos que se les presentan en la actualidad.

Los Estados Unidos invirtieron una cantidad considerable de recursos para promover la carrera armamentista que a la postre condujo a la derrota de la economía soviética y al derrumbe de su poderío político. En este proceso, la economía norteamericana también fue vulnerada y su capacidad financiera decreció; hoy un grupo numeroso de norteamericanos está sintiendo en carne propia el desvanecimiento de la fortaleza económica de su país al quedarse sin empleo y fuera del alcance de la cobertura de los seguros que los protegían de eventualidades en el campo de la salud o de problemas legales.

Esta situación está propiciando inseguridad en la población por su futuro y es la causa de la frustración existente la cual mucho influye en los desajustes sociales que se presentan en el seno de su sociedad.

De ahí que en ese país se anuncie un plan de defensa que reduce drásticamente el aparato militar estadounidense, aunque nutre a la frágil industria bélica nacional y mantiene una fuerte presencia disuasiva en Europa y Asia. Por ello, en los últimos tres años han sido dados de baja 180 mil soldados y han sido eliminados 70 mil puestos civiles; para 1995 está en proyecto la disminución de personal militar para reducir el ejército al tamaño que tenía en 1939; un tercio de las divisiones del ejército en activo también serán eliminadas; la mitad de las tropas del ejército en Europa ya han sido desactivadas o trasladadas a los Estados Unidos; 60 instalaciones militares en ese país y 294 en el extranjero ya han sido cerradas; y en la actualidad el ejército opera sin armas nucleares.

El gobierno enfrenta, de acuerdo con el Departamento de Defensa, las amenazas regionales de Corea del Norte e Irak; la proliferación de armamento nuclear en países que no lo tenían anteriormente; la posible caída de las reformas políticas y económicas en la ex-Unión Soviética y el declive del poder económico en su mismo país.

4. La euforia por el fin de la guerra fría ha cedido su lugar a la preocupación y al horror desatados por las rivalidades étnicas en los Balcanes y Armenia, por el fanatismo hindú en la India y el fundamentalismo islámico en Egipto. El incierto panorama de la depresión económica en Estados Unidos, Alemania, Japón y la mayor parte de Europa, se ve ensombrecido por la certeza de que al repuntar las economías su impacto destructivo sobre el medio ambiente también se intensificará.

Sobre este último aspecto, expertos meteorólogos de las Naciones Unidas han informado que en agosto de 1983 se detectó una sensible merma en el nivel de ozono sobre la Antártida y que el agujero estacional de este año

probablemente sea mayor que nunca. Si los niveles de ozono continúan bajando, el agujero estacional habitual en la capa de ozono que protege a la tierra podría extenderse a más de 25 millones de kilómetros cuadrados, extensión que alcanzó en 1992.

Algunos especialistas atribuyen el agujero a la concentración de productos químicos, como el cloro y el bromo, combinados con particulares condiciones atmosféricas en la primavera austral antártica. Además de crear un mayor riesgo de cáncer de piel en los humanos, a causa de radiación perjudicial, estos estudiosos sostienen que el agotamiento de la capa protectora de ozono podría también dañar los cultivos y la vida marina.

5. De acuerdo con las estadísticas oficiales del gobierno de los Estados Unidos, durante los últimos diez años el consumo de drogas se ha extendido de manera sostenida en su sociedad propiciando el incremento de la delincuencia. A pesar del esfuerzo del gobierno para atacar este problema no se advierte una disminución ni en la oferta ni en la demanda de drogas.

Ante esta situación, el presidente William Clinton ha orientado su política de combate a las drogas, en el marco doméstico, mediante el incremento de programas de educación preventiva y tratamiento hospitalario, dejando a la deriva los programas de apoyo que el Comando Sur ha estado realizando en la región andina, de acuerdo con la estrategia del ex-presidente George Bush.

La corrupción y represión policíacas en los países andinos y centroamericanos han sido los argumentos para que Estados Unidos decida unilateralmente cómo y en dónde atacar la producción de drogas, atribuyéndose la Drug Enforcement Administration (DEA), hasta ahora, la responsabilidad de policía mundial; aspecto que ha sido bien manejado para coordinar con las mafias el abastecimiento del mercado norteamericano.

La DEA ha tenido gran culpa en la generación de corrupción al aliarse con delincuentes de todo calibre so pretexto de infiltración con fines de investigación, lo que provoca descontrol en las autoridades locales afectadas por la producción y el tráfico de drogas. Este aspecto negativo que ha generado la DEA está siendo analizado por la Oficina Antidrogas de la Casa Blanca, por lo que existe la posibilidad de que sea reestructurada y sus funciones absorbidas por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI). Sin embargo, se considera que la DEA, a corto plazo, no perderá preponderancia en la lucha contra las drogas; de ocurrir su reestructuración o desaparición crearía confusión y anarquía en las mafias abastecedoras de droga a los Estados Unidos.

La DEA ha logrado estabilidad al controlar el mercado de la droga sin exceder las "necesidades" de los drogadictos. El gobierno de los Estados Unidos no puede darse el lujo de desaparecer una organización que se ha infiltrado en todas las ramificaciones de las mafias; de hacerlo, alguna otra agencia tendrá que cubrir ese espacio vital para los intereses norteamericanos.

En lo que concierne a nuestro país, históricamente la contención de la expansión del comunismo fue el motor ideológico que determinó la relación de seguridad de Estados Unidos con México; con ese propósito, durante la guerra fría la Agencia Central de Inteligencia (CIA) concentró el mayor número de agentes en territorio mexicano, la inteligencia naval mantuvo bajo monitoreo diario la actividad política en México y el FBI violó sus propios estatutos para extender sus tentáculos a su vecino del sur.

Ahora, los temas vitales que los expertos proponen para que figuren en la agenda de seguridad, misma que plantean sea "más abierta", distan mucho de ser ideológicos y más bien recaen en el marco socioeconómico y político de la relación: democracia, derechos humanos, estabilidad política y económica, y -de manera enfática- los problemas relacionados con la frontera como narcotráfico, inmigración y medio ambiente.

6. Hay diversas opiniones en el sentido de que la seguridad nacional es un tema que ha estado ausente de la atención de los grupos que han ocupado el gobierno de México. Y aunque es indiscutible que este concepto, tal y como lo han cultivado varios de los gobiernos de los países desarrollados, tiene una connotación predominantemente bélica, en México, así entendido, no se ha hecho presente con esas particulares características pues, por su desarrollo histórico, el país ha tenido que impulsar el ejercicio del Derecho Internacional como base para su defensa. Por ello pensamos que no se pueden hacer presentes en este país las características descritas sobre el concepto, pero en cambio sí se pueden encontrar acciones, aunque desarticuladas, para la preservación de la seguridad nacional.

Elo se debe a que cada sociedad tiene su propio desarrollo, y que el concepto de seguridad nacional para México no puede homologarse con el de otras sociedades, pues ésta ha sido consecuente con su propio camino por las características propias de su conformación como país forjado bajo una prolongada colonización.

Para este país, la lucha de independencia fue un movimiento de masas en busca de libertad social y el derecho a mejores niveles de vida, pues la inseguridad social del pueblo mexicano en 1810, se debía en gran medida a la brutal concentración de la tierra, basada en la existencia de instituciones

cuasiesclavistas. Así la vida independiente de México debió iniciarse bajo el signo propuesto por José María Morelos y Pavón en el documento constitucional conocido con el nombre de "Sentimientos de la Nación", con la pretensión de búsqueda de una nación socialmente justa en la cual fueran equilibradas la pobreza y la riqueza, continuando el proceso de renovación que iniciara Miguel Hidalgo y Costilla, pero ampliándolo y practicándolo con el fin de proporcionar al pueblo una mejor condición de vida.

Este fue el primer instrumento por medio del que se proclamaban los derechos de un pueblo que surgía a una nueva vida con soberanía propia y con deseos de autoafirmación. La sociedad había participado en la búsqueda de su independencia y había aceptado la conformación de una nueva nación que requería seguridad, dejando atrás su pasado colonial y sentando así las primeras bases de su particular percepción de la seguridad nacional. De esta manera se va creando en el gobierno una conciencia acerca de las necesidades de justicia social entre los mexicanos, visto desde la perspectiva de la unidad nacional.

Pero las luchas por el poder continuaron y aún cuando su monopolio se institucionalizó y parecía vislumbrarse la participación de la colectividad, sólo en los casos de confrontación con el exterior, como en los momentos de la nacionalización de las industrias petrolera y eléctrica, los acontecimientos posteriores enseñaron que la participación de la colectividad sólo era la que convocaban los dirigentes, elegidos o no, y los que asistían a las reuniones multitudinarias con la promesa de algunas prebendas.

Por ello, durante varias décadas, la sociedad mexicana, entendida como la yuxtaposición de individuos, se refugió en sus propios problemas ignorando los de la comunidad. Así las generaciones subsiguientes se hicieron individualistas pues la doctrina nacionalista, reproducida en la actividad escolar y familiar, era insuficiente y sólo formaba parte de un discurso oficial e insustancial.

7. La conclusión de la década de los ochentas trae consigo una nueva estructura en diversas partes del mundo a la que México no es ajeno; en ella se destacan los cambios en el escenario mundial, el derrumbe de la Unión Soviética, el declive de la izquierda y la integración de las economías de Norteamérica y la globalización de la economía; por ello, existe un nuevo clima político que exige el replanteamiento de los intereses de seguridad de México ante el nuevo panorama internacional. Este es nuestro punto de partida para reconceptualizar el sentido de la seguridad nacional, ya que ésta debe responder a las condiciones actuales del desarrollo del país, pero teniendo como eje central la unidad nacional efectiva.

Esta reconceptualización se orienta a no tomar como base la idea que tradicionalmente se ha cultivado en los países desarrollados sobre la seguridad nacional, ya que, como dijimos, nuestra historia ha sido distinta, es por ello que se requiere rescatar un proyecto en el que se contemplen las condiciones actuales de las tendencias de reordenamiento en el mundo y la nueva posición que en ellas está tomando nuestro país. De acuerdo con esa nueva proyección es como se requiere la readecuación de la seguridad nacional.

8. Esta investigación está basada en el proceso deductivo. Este inicia en el marco geopolítico más amplio posible: la noción de un nuevo orden internacional, a partir de la cual se va descendiendo paulatinamente hacia lo más particular: México y su seguridad nacional. Al cubrir esta perspectiva de análisis no se deja de transitar por los niveles intermedios de las organizaciones internacionales garantes de la seguridad mundial y luego, penúltima etapa, los sistemas interamericanos para la seguridad hemisférica.

Para entender el concepto de seguridad nacional hay que enmarcarlo dentro del dinámico proceso del reordenamiento internacional, aún inconcluso. Así, en el primer capítulo de este trabajo abordamos lo relativo al desarrollo de un concepto básico: la nación, y empezamos a introducirnos en el desarrollo de la seguridad nacional en el ámbito internacional; presentamos una corriente económica que es la que priva en estos últimos años a nivel mundial: el neoliberalismo; y agregamos referencias al desplome del llamado "socialismo real" y sus consecuencias, lo cual da como resultado un nuevo orden mundial en el cual estamos inmersos y que presenta nuevos retos y problemas por las múltiples facetas que pueden surgir en el plano político, económico y social.

Los sujetos de Derecho Internacional son los Estados y los organismos internacionales, pero de estos últimos ha jugado un papel relevante en la solución de conflictos internacionales la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tradicionalmente las organizaciones internacionales eran el foro de discusión de los intereses de las potencias, pero con la desaparición del llamado bloque socialista se dio una decidida intervención política y militar de la ONU en los conflictos mundiales. Bajo su égida se ha participado, con criterios poco ortodoxos, en la guerra del Golfo Pérsico, se ha dado protección a las minorías Kurdas y Chitas en Irak, se ha restablecido la independencia y soberanía de Kuwait, se ha intervenido en Somalia y en la guerra librada por Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina, regiones que luchan por independizarse de la nueva Yugoslavia integrada por Serbia y Montenegro. Por ello hemos considerado conveniente presentar una semblanza de su participación en los principales conflictos armados de los últimos años, puesto que su función es relevante en el campo de la seguridad mundial.

Asimismo, mencionamos la intervención de la policía internacional y sus aportaciones a la seguridad de los Estados. Este es el tema del segundo capítulo.

El proceso de reordenamiento global se manifiesta a partir del surgimiento del neoliberalismo y su expansión en el mundo, y de la caída del bloque soviético. Su máxima expresión son los cambios político-económicos en la Europa del Este, por ello, a partir de ese momento se deben identificar sus repercusiones en la reorientación de la seguridad nacional.

En el tercer capítulo abordamos esta reorientación de la seguridad, que en la actualidad debe contemplar las actividades de las organizaciones delictivas internacionales como son la comercialización en el mercado negro de armas y el flujo de las redes internacionales del narcotráfico ya que cuentan con elementos suficientes y su propio potencial para desestabilizar la seguridad de los Estados-nacionales.

Después de presentar un panorama internacional en donde privan los ajustes y reacomodos de los Estados y en cuyo ámbito de relaciones intervienen los organismos internacionales, en el capítulo cuarto nos adentramos en el estudio de la seguridad nacional en el continente americano y resaltamos el concepto que de ella tienen los Estados Unidos de Norteamérica. Además, incluimos los tratados y mecanismos hemisféricos de cooperación americana, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Junta Interamericana de Defensa, así como la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA). También hacemos una primera referencia al Tratado de Libre Comercio firmado entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC), sobre todo en lo que concierne al aspecto de seguridad nacional, y hacemos unos apuntes acerca de Cuba y su presencia en la seguridad hemisférica.

Todos estos elementos los consideramos en la reorientación del concepto de seguridad nacional, ya que otro de los fenómenos que se ha acelerado en nuestro tiempo, y particularmente en el continente americano, son los tratados de libre comercio entre México y otros países; por lo que ante estas expectativas de reorganización comercial y social se debe contemplar un proyecto integral de la seguridad nacional.

En este marco de la situación internacional que ha llevado a repensar los criterios de la seguridad nacional, surge la preocupación de cómo entenderla en México. Incluso se habla de la búsqueda de la seguridad perdida. Por ello en el capítulo quinto se hace un repaso de las actividades inherentes a la seguridad nacional interna en cuyo ámbito se articulan una serie de elemen-

tos como son el sistema de seguridad para prevenir desastres; el Sistema Nacional de protección civil; y la seguridad terrestre, aérea, marítima, fronteriza y energética. Todas estas actividades juegan un importante papel para la seguridad nacional mexicana, pero consideramos que se encuentran desarticuladas, pues cada una responde a una estructura administrativa distinta y hace falta insertarlas dentro de una estrategia de seguridad planificada y racionalizada.

En el capítulo sexto tratamos lo relativo a la seguridad nacional de México ante el exterior y mencionamos cómo ésta se guía y se basa en los principios constitucionales de la política exterior mexicana. Aunque hacemos especial énfasis en la situación de nuestro país ante el poderoso vecino que son los Estados Unidos y presentamos una serie de elementos que han privado permanentemente en su difícil relación, como son los problemas fronterizos, los indocumentados y el narcotráfico. También hacemos referencia a los problemas de tipo legal originados por la acción de las policías estadounidenses en México y el daño que pueden causar a la ecología los desechos tóxicos que provienen de ese país. Asimismo, hacemos especial mención a la participación de las fuerzas armadas y las policías mexicanas en la preservación de la seguridad nacional.

Por los fenómenos de globalización y de interdependencia en el ámbito de la economía de todos los Estados, en el capítulo séptimo abordamos un nuevo enfoque de la seguridad nacional: la seguridad económica. Ello debido a que nuestro país debe tener fórmulas de sustraerse a la vorágine de cambios que lo pueden arrastrar si no tiene una idea clara de la protección de su plataforma industrial, financiera y comercial, de sus recursos y de sus inversiones. Además, tratamos diferentes aspectos de la integración económica, de geopolítica y geoeconomía, así como de las relaciones comerciales de México con los bloques y mercados internacionales. Asimismo, se dedica un apartado especial al Tratado de Libre Comercio (TLC) por las repercusiones que tendrá al interior y al exterior de nuestro país, por los grandes retos que implica su aprobación, pero también por la posibilidad que se presenta de surgir al plano de las naciones desarrolladas.

Finalmente, en el capítulo octavo haremos algunas reflexiones y consideraciones acerca de algunos factores que consideramos que pueden afectar el ámbito de seguridad nacional de México, como son el narcotráfico, la corrupción, el desempleo, la desintegración política, las organizaciones religiosas, y el uso inadecuado de los medios de comunicación. Además, ante la actual situación que priva en el proceso de reordenamiento de las naciones y que exige una estrategia diferente para enfrentar los nuevos riesgos originados por el reajuste mundial en los órdenes nacional, demográfico,

fronterizo, político, económico y militar, presentaremos algunas alternativas que, a nuestro parecer, pueden fomentar y fortalecer el ámbito de la seguridad nacional de México.

Cabe agregar que, ante un tema tan poco explorado, este trabajo no tiene la intención de servir como un catálogo o enciclopedia de seguridad nacional, sino que su finalidad es aportar una guía o acercamiento temático para los interesados y estudiosos de la problemática de la seguridad nacional, y si logra que alguno de ellos, con base en estas reflexiones, profundice en estos nuevos campos de la seguridad nacional habrá cumplido cabalmente su cometido.



CAPITULO I

***LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL
NUEVO ORDEN MUNDIAL***

CAPITULO I

LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

En los procesos históricos de las diferentes formas sociales de organización han sido diversos los mecanismos que se han establecido para preservar la unión, la identidad, la homogeneidad y, en algunos casos, la integridad de los grupos; todos han partido de ideas que se hacen costumbre y de costumbres que se hacen tradición.

Uno de esos mecanismos estaba basado -y entre algunos grupos sociales todavía se preserva- en la exaltación de la consanguinidad, la que a partir del origen común y, por consiguiente, de la relación de parentesco, determinaba que la hermandad o el llamado de la sangre permitía el establecimiento de una identidad afín.

Fue la consanguinidad un impulso decisivo para la cohesión social pero no el único; otras ideas también han tenido arraigo como núcleo de unión. Así, podemos destacar la comunidad religiosa (particularmente entre los judíos), la afinidad en torno a las ideologías políticas partidistas, las presunciones étnicas, y una de las que se constituyó particularmente en el siglo XIX con sus particulares variantes como una de las más fuertes de nuestro tiempo: el nacionalismo, el cual expresado de otra forma, significa la asunción ideológico-social de los valores étnicos, culturales y/o político-territoriales.

Por la importancia que reviste este factor de cohesión social, consideramos necesario hacer una breve descripción de las principales connotaciones del concepto de nación, puesto que nos servirá de base para expresar los contenidos básicos de nuestro planteamiento.

1.1 LA IDEA DE NACION.

La idea de nación y la exacerbación ideológica del nacionalismo ha tenido variantes de conformidad con las formas de organización de los grupos sociales, y las posibilidades y potencialidades de inducir o imponer esa idea por parte de los grupos política y militarmente dominantes, cada uno en su momento, de acuerdo con su condición histórica y espacio geográfico.

Etimológicamente la expresión "nación" proviene del latín "natio" que hace referencia al nacimiento de los seres humanos y, por ello, de los grupos sociales. Tanto en términos etimológicos, como jurídicos, al hablar de nación se expresa la

intención de identificar a aquéllos que nacen dentro de un territorio delimitado, como parte de un conglomerado social, de conformidad con la evolución histórica del concepto.

Por ende, así se tenga conciencia y/o convicción de ser nacional o no, la mayoría de los individuos adquieren esa calidad que se refleja en su comportamiento y autoidentificación tanto hacia los habitantes del interior de las fronteras trazadas para una sociedad, como hacia el exterior de las mismas.

Las fronteras geofísicas han variado históricamente de acuerdo con el poder político o militar de quienes las establecen, y si bien a lo largo de la historia podemos identificar atisbos de propuestas nacionalistas y de cohesión social frente a las amenazas externas -como sucedió durante la guerra de los 100 años en Francia (1337-1435)-, sin embargo, esa convicción ideológico-cultural se desarrolló en los siglos posteriores. Si estas consideraciones generales tienen una implicación relativa, se debe a que la configuración de las naciones o, como ahora se les identifica, de los Estados-nacionales, ha seguido distintos caminos.

Es innegable que el concepto moderno de nación surge en Europa, pero su evolución ha tenido vertientes diversas. Por ejemplo, los primeros atisbos de la nación moderna los ilustra Herman Heller quien afirma que en el Concilio de Pisa, en 1409, a raíz del cisma eclesiástico de la época, se reunieron los monarcas de ese tiempo, quienes estaban divididos por naciones, -concepto de cuyo significado aún no aparecía una idea precisa- y en ese cónclave las naciones que se reconocían eran cuatro: la italiana, la francesa, la teutónica y la española, pero cada nación estaba compuesta por representantes de Estados feudales independientes cuyo interés solía ser opuesto; así, a manera de ilustración, la llamada nación germana estaba compuesta por lo que después se identificó como Alemania, Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Noruega, Polonia, Bohemia y Hungría.

En virtud de que el problema de la existencia de dos cabezas en la Iglesia Católica no quedó resuelto, posteriormente en el Concilio de Constanza (1414-1418) se reunieron nuevamente los representantes de los Estados, pero como la finalidad era que la resolución al problema de los regímenes católicos se diera por nacidos, la representación inglesa solicitó que se le considerara una nueva nación, para diferenciar su posición de la asumida en el concilio anterior, por lo que se iniciaron los debates para definir qué podía entenderse por nación; si bien en ese momento no se llegó a ningún acuerdo sobre el particular, sí se sentaron las bases para el posterior establecimiento de las naciones.¹

¹ Heller, Herman. *TEORÍA GENERAL DEL ESTADO*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.

No obstante, la idea de nación se vino a consolidar tiempo después mediante la conjunción de una serie de elementos.

Fue en Inglaterra donde se diseminó una idea más estructurada de la nación, y sin soslayar las importantes aportaciones para la concepción del Estado de Thomas Hobbes con su "Leviatán" y el "Ensayo sobre el gobierno civil" de John Locke, la idea de la concepción moderna de la nación, inscrita dentro del ámbito del surgimiento de las naciones europeas, se le asigna al filósofo Jeremy Bentham (1748-1832). Como sabemos, Bentham fue uno de los promotores de la llamada filosofía utilitarista, que era un pilar de la revolución industrial, pero esa filosofía se mantuvo en tanto fue viable para que los nuevos industrialistas pudieran enfrentar a la aristocracia terrateniente.

Esos ataques eran clara idea de la moral burguesa en la que la acumulación de la riqueza individual se consideraba como una de las bases de los hombres progresistas, y con ello se quería ubicar a Inglaterra en el camino de la prosperidad, la cual se podía lograr con la participación de propietarios libres, dedicados a la acumulación y disfrute de su riqueza.

Esto los llevó a lograr una unidad de propietarios en igualdad de circunstancias, de acuerdo con los propósitos del derecho natural, para perseguir un interés común y, por ende, una unidad nacional, ya que sólo la nación podía permitir la libertad de pensamiento, de palabra, y la tolerancia de diferencias religiosas mientras no se alterara el interés general que radicaba en la nación. Así, la armonía y unidad nacional se podían mantener mientras no hubiera un peligro de desestabilización, el cual podía provenir de los poderes gobernantes despóticos tanto internos como externos.

La filosofía utilitarista contribuyó así a ganar la batalla para el establecimiento del librecambismo, y su difusión permitió que colaboraran tanto la población como la creciente burguesía. Pero no obstante que todos participaron, fueron pocos los beneficiados, por eso, cuando se cubrieron las necesidades políticas de los grupos económicamente crecientes se percibió la inconsistencia de la filosofía utilitarista.

Este aprovechamiento del utilitarismo y los replanteamientos en la organización social para lograr la unidad nacional, permitió a Bentham proponer el concepto de lo nacional, fundamentado en la carga valorativa de su concepción filosófica. Así la idea de lo nacional como forma de cohesión y unidad social se fue reproduciendo en Inglaterra como la base para la configuración de la identidad; aunque no sólo en Inglaterra se encontraba la idea de la nación, ya que tanto como una forma de organización social y como concepto, se fue expandiendo por Europa, inicialmente, y se extendió a otras regiones del mundo.

Aunque la nación no se establece de una manera homogénea, si podemos encontrar que ésta es una peculiaridad de los núcleos económicos que impulsan el desarrollo de la forma de organización social del capitalismo y de su conformación estructural que puede establecerse como un poder frente al poder existente cuyo objetivo es derogar los privilegios de la nobleza y trasladar el poder político a los grupos que están generando poder económico, sin injerencias de la parásita nobleza asentada en el poder que sólo se aprovecha del esfuerzo de la producción de riqueza de la sociedad.

Esto se hace más patente en Francia donde uno de los ideólogos de esa transición, Emmanuel J. Sleyés, hace una serie de razonamientos para identificar a la nueva nación.

En uno de sus cuestionamientos busca la explicación a la interrogante de qué se puede entender por nación, y a ello responde: "Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura".² Así el autor considera a la nación como lo que se llama el "Tercer Estado". ¿Qué se puede entender por Tercer Estado? En el antiguo régimen, la sociedad francesa se dividía en tres órdenes: el clero, la nobleza y el pueblo. "Este último estaba formado por las masas populares en general, encabezados por la burguesía que constituía su parte más rica y más capaz."³

Luego afirma, que "El Tercer Estado abraza, pues, todo lo que pertenece a la nación, y todo lo que es el Tercer Estado no puede considerarse como formando parte de ella. ¿Qué es el Tercer Estado? Todo."⁴

Esa proposición permite identificar al Tercer Estado con la Nación, y expresar la homogeneidad de la burguesía con el pueblo. Además, el sustento jurídico de esa relación puede encontrarse en el derecho natural; sobre ello Sleyés dice: "La nación se forma sólo por derecho natural. El gobierno, por el contrario, no puede pertenecer más que al derecho positivo. La nación es todo lo que puede ser por el sólo hecho de existir."⁵

Estas ideas tendientes a identificar al Tercer Estado con la nación llevó a cambiar a los Estados Generales (parlamento de la monarquía) por la Asamblea Nacional que se proclamó representante del noventa y seis por ciento de la población francesa. Su autoproclamación de independencia llevó al enfrentamiento con el rey lo cual fue avalado en el interior del país con la revolución municipal en la que

2 Sleyés, Emmanuel J. ¿QUE ES EL TERCER ESTADO?. Dir. Gral. de Publicaciones, UNAM, Colección "Nuestros Clásicos" No. 40, México, 1973, p. 61.

3 Cfr. Parotja M. David. "INTRODUCCION" en Sleyés, p. 9.

4 Sleyés, op. cit., p. 61.

5 Ibidem, p. 110.

se eliminó la centralización y se ejerció el poder propio, negándole al rey cualquier autoridad. Al emerger el poder de la población, solamente se tomaron en cuenta las órdenes de la Asamblea Nacional.

Así la nación, todopoderosa, suprimió los privilegios de la aristocracia y la existencia de las provincias, y como resultado de la explosión revolucionaria, para el 10 de agosto de 1792, los soldados gritaban en Valmy: "¡Viva la nación!", como prolegómeno de la muerte de la vieja monarquía y del nacimiento de la república.

En este ambiente se redactó y adoptó la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", y la Asamblea Nacional cambió su nominación al de Asamblea Constituyente con la finalidad de elaborar y proclamar la nueva constitución nacional. La población francesa asimiló la idea de la nación y defendió a la asamblea contra la monarquía. Es aquí donde se sublima la identificación del concepto y se complementa plenamente con el surgimiento de una nueva organización, esa nueva forma de organización económico-social que se ha proyectado hasta nuestros días bajo la premisa del binomio democracia-capitalismo.

En los dos casos descritos vemos que la nación tenía un significado ideológico-político cuya finalidad era incorporar a todos los habitantes de un territorio a la idea de la nación; de pertenecer en forma cultural, idiosincrásica y política a una comunidad y ello se divulgó en los panfletos, textos y discursos filosófico-políticos de los letrados.

Pero este sentido del concepto de nación sólo se mantuvo en Inglaterra y Francia que eran naciones que se habían configurado, respectivamente, con base en principios políticos y culturales comunes como naciones Estado, donde el Estado es fundamental como representante e integrador de la nación; a diferencia de otras regiones de Europa en las que la nación se sustentaba en la consolidación de un Estado que representaba a la sociedad, hay otros, como, por ejemplo, Alemania e Italia que eran países que se configuraron inicialmente como naciones culturales.

En el caso de Alemania, el concepto nación adquirió un significado distinto al que originariamente se había propuesto en Inglaterra y Francia, ello se describe en la siguiente idea: "El concepto Deutsche Nation, tanto en Lutero, como en otros

⁶ Well, Georges. LA EUROPA DEL SIGLO XIX Y LA NACIONALIDAD. México. Ed. UTEHA. 1961, p. 2.

escritores, abarcó siempre a los individuos pertenecientes a las capas de gobernantes y privilegiados, y se distinguió de la palabra Volk (pueblo), que abarcaba la generalidad de los súbditos y soldados.⁷

Esa separación y paralelismo de los grupos de una misma sociedad, se soslaya en algunos pensadores quienes opinan que hay una sola forma de entender a la nación, tal como lo concibió y difundió Herder, quien es considerado en el centro y este de Europa como el padre del nacionalismo moderno, ya que entendía el significado del concepto nación únicamente como la expresión cultural-ética del pueblo, pues nunca identificaba a la nación con el Estado. La segunda consideración era para el pueblo que conformaba la nación y el Estado, entendiendo a éste último como una entidad administrativa desvinculada del pueblo.

Las concepciones culturales y político-bélicas de la nación en el pensamiento alemán y en su forma de organización social permitió al historiador Friedrich Meinecke dividir a las naciones en dos grupos: en el primero quedarían aquellas formas de organización social que se emanciparan culturalmente sin lograr una unidad política en la que participara el Estado (como es inicialmente el caso de Alemania), a la cual la denominó *Kulturnation*.

El segundo comprendería a las que logran la unidad política (como es el caso de Inglaterra y Francia) la que identificaría como *Staatsnation*. En cualquiera de estas opciones para la configuración Estados-nacionales se fue imbuyendo, de una u otra manera, la idea en la población de que eran integrantes y coparticipes de ese conglomerado social ubicado en un espacio geofísico determinado.

De esta manera se fue creando una fuerza psíquica, que condicionaba el sentimiento de pertenencia, aunado a la difusión, promovida por los grupos sociales interesados en generalizar la imagen de la participación igualitaria para la defensa de un patrimonio común, y se generaba la idea de la nación y los nacionales (pertenecientes a la nación), que se adherían a ella tal vez en forma inconsciente para adquirir presencia.

Si bien estas ejemplificaciones pueden ser calificadas como una visión eurocentrista de la nación, no podemos olvidar que la expansión colonial llevó consigo a las sociedades de las regiones colonizadas la idea del Estado nacional que de una u otra manera, con sus peculiaridades, asumieron los diversos líderes políticos en los distintos espacios geofísicos; no obstante, hay que hacer algunas precisiones.

⁷ Cfr. Uchmarz, Eva Alexandra. *LA PROYECCION DE LA REVOLUCION FRANCESA EN ALEMANIA*. México. F.F.L. UNAM, 1975, p. 28.

En el caso de las naciones latinoamericanas, Soler observa que: "...hemos destacado el papel unificador que en las formaciones nacionales opera el mercantilismo en el surgimiento de las naciones y de las relaciones capitalistas de producción. Esta premisa metodológica ha de tenerse presente cuando se analice el problema nacional latinoamericano. Y también, claro está, su consecuencia inmediata, la función antinacional que subjetiva y objetivamente ejercieron las fuerzas y clases sociales de carácter precapitalista.

Pero igualmente hemos de prestar atención al relevante papel desempeñado por el Estado en la formación nacional ... la nación latinoamericana como proyecto empeñosamente reiterado desde la emancipación hasta nuestros días, sólo podría encontrar su posibilidad real, y su racionalidad histórica, en cada uno de los recortados fragmentos del continente que, constituidos ya como naciones, no podrían dejar de aportar a la comunidad latinoamericana el caudal de cada irrenunciable memoria colectiva y de cada específica autoconciencia."⁸

Y añade: "... la bandera de todo movimiento nacional es formación de Estados Nacionales, que son los que mejor responden a estas exigencias del capitalismo moderno. Impulsan a ello los factores económicos más profundos, y para toda Europa Occidental, es más, para todo el mundo civilizado, al estado nacional es por ello lo tópico, lo normal en el período capitalista."⁹

Aunque la idea de la nacionalidad fue progresivamente asumida, los cuestionamientos a este modelo de organización social fueron criticados, porque las proposiciones de igualdad social y el encuentro de iguales libres en una comunidad que se identifica como nación, que tanto se habían propagado desde el utilitarismo hasta el positivismo, se van deteriorando a lo largo del siguiente siglo, debido a su reproducción como modelo esquemático.

Ante el deterioro del modelo y la gestación de una nueva situación social, las críticas a la concepción originaria de la nación se empezaron a acumular alcanzando su más alta expresión en el ocaso de la primera mitad del siglo XIX. En el amplamente difundido "Manifiesto del Partido Comunista" Carlos Marx y Federico Engels afirman que "La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases ... La moderna sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase, únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas."¹⁰

⁸ Soler, Ricardo. IDEA Y CUESTION NACIONAL LATINOAMERICANA. Ed. siglo XXI. 1980, pp. 25-29.

⁹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁰ Marx, Carlos y Engels, Federico. MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA. Ediciones de Cultura Popular México D.F. De la edición alemana de 1948, pp. 30-31.

Esta posición es la culminación de toda una serie de movimientos populares, proletarios, contra las clases dominantes, y asimismo el principio de una concepción político-ideológica que continuamente pugnará por la abolición de las estructuras opresoras; de ella se deriva la idea de que la nación, como una unidad integrada y homogénea, es falsa y que los oprimidos no deben responder favorablemente a los intereses de los dominantes. Esta exaltación para romper con la concepción de la burguesía sobre la nación es resumida posteriormente por Lenin.

Sin embargo, en el periodo comprendido entre el Manifiesto del Partido Comunista en las postrimerías del siglo XIX y el arribo de los soviets al poder, hubo un desarrollo aún más impetuoso para establecer la nación; otras sociedades liquidaron al feudalismo y generaron nuevos Estados nacionales, se estrecharon los lazos económicos entre un mayor número de pueblos; la era de la electricidad fue desplazando a la era del vapor, el proletariado se concentró a un ritmo más veloz en las grandes fábricas, y la circulación del capital a través de todo el mundo desmoronó y destruyó los métodos rutinarios de producción.

Ese progreso de la producción ayudó a reforzar el poder económico y político de la burguesía, y el capitalismo de libre concurrencia se transformó paulatinamente en capitalismo monopolista así como la gran burguesía en oligarquía financiera, lo que provocó la intensificación de la explotación del trabajador, aunque de manera más sutil, y la opresión de los pueblos.

Así, pero con su particular diferencia de la URSS, los países de la región central y algunos de la occidental de Europa lograron su conformación como Estados nacionales al finalizar la primera conflagración mundial como resultado de los tratados de paz, con excepción de Rumania y Bulgaria, ya que el primero surgió como Estado monárquico al concluir el siglo XIX y estableció entre 1918 y 1940 un estatuto constitucional democrático y el segundo se independizó en 1918 y once años más tarde adoptó una constitución.

Albania perdió su carácter de Estado-nacional soberano por la ocupación de que fue objeto durante la primera guerra mundial y lo recuperó con la Conferencia de Versalles, y Yugoslavia obtuvo ese mismo status por los tratados de Saint Germain en 1919 y del Trianón en 1920. Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y las circunstancias inherentes al conflicto que incluyó avances militares y acuerdos celebrados entre las potencias participantes desde el pacto de Munich en 1938, hasta los acuerdos de Yalta y Postdam (1945) y posteriormente los Tratados de Paz de 1947, se abrió para estos países la posibilidad de reconstruir su condición de Estados nacionales.

La Segunda Guerra Mundial permitió que se consolidaran, hasta cierto punto, los regímenes políticos que hasta antes de ella se encontraban con gran inestabilidad tanto en el contexto interno como internacional, y generó una serie de ajustes que se reflejaron mientras se mantuvieron con ese carácter. Sobre ello Mattick añade: "No sólo el capital monopolista emergió fortalecido del conflicto sino que también surgieron nuevos sistemas de capitalismo de Estado ya sea a través de los movimientos de liberación nacional o de las conquistas imperialistas.

Esta situación no involucró un resurgimiento del marxismo revolucionario sino la guerra fría, esto es, la confrontación de sistemas capitalistas, organizados de distintas maneras en una lucha continua por áreas de influencia y de explotación. Por el lado del capitalismo de Estado, esta confrontación fue disfrazada como un movimiento marxista contra el monopolio capitalista de la economía mundial, mientras que el capitalismo de propiedad privada se contentaba con identificar a sus enemigos del capitalismo de Estado como marxistas o comunistas resueltos a destruir, con la libertad para amasar capital, todas las libertades de la civilización. Esta actitud sirvió para imponer firmemente la etiqueta de marxismo a la ideología del capitalismo de Estado.

Así, los cambios originados por una serie de depresiones y guerras condujeron no a la confrontación del capitalismo y el socialismo sino a la división del mundo en sistemas económicos más o menos centralmente controlados y a una ampliación de la brecha entre las naciones capitalistas desarrolladas y las subdesarrolladas.

Es cierto que esta división era generalmente vista como una división entre países capitalistas, socialistas y tercermundistas, pero ésta es una simplificación engañosa de las diferencias bastante más complejas que existen entre estos sistemas políticos y económicos. Así por socialismo se entendía, falsa pero comúnmente, una economía controlada por el Estado dentro de las fronteras nacionales donde la planeación sustituye a la competencia."¹¹

La forma nacional de los llamados regímenes socialistas o de control estatal lo puso en conflicto no sólo con el mundo capitalista tradicional o con determinadas naciones capitalistas, sino también entre ellos mismos "...pues se debían considerar prioritariamente los intereses nacionales, es decir, los intereses de los estratos gobernantes de nuevo cuño y privilegiados, cuya existencia y seguridad se basaban en el Estado nacional."¹²

Esa estructura de división territorial que en Europa y América habían permitido la creación del Estado-nacional con un carácter psíquico, ideológico y cultural, no

¹¹ Mattick, Paul. "MARXISMO: AYER, HOY Y MAÑANA" Nueva Política. Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, A. C. 1979, p. 9.

¹² *Ibidem*, p. 9.

dio los mismos resultados cuando, a raíz de los movimientos independentistas, se lograron esas divisiones en Asia y África.

En el caso de la mayoría de los países de Asia y del Cercano Oriente en particular, la idea de la nacionalidad no ha tenido tanto arraigo popular; ello se debe, según Laqueur, quien parafrasea a Vambéry, a que: "La religión absorbe el intelecto del asiático; es más fuerte que su sentimiento por la nacionalidad, ya que este segundo elemento es, en casi todas partes, de importancia secundaria. (...) El nacionalismo liberal de occidente nunca ha echado raíces profundas en los países musulmanes, a pesar de haber una reducida clase elevada totalmente occidentalizada y de que las constituciones de algunos países tales como la de Egipto, se hayan modelado según el patrón occidental europeo...La inspiración nacionalista que recibieron estos países fue principalmente de la época postliberal y antiliberal.

Este nacionalismo se caracteriza por una superestimación de la propia nación y en denigrar a las demás; por falta de espíritu de autocrítica y de responsabilidad; por una apreciación ambivalente del destino de la nación propia que se basa en un sentimiento de inferioridad y por una tendencia general de atribuir todo cuanto está mal en la nación de uno a las malas acciones de los demás, a los que, por consiguiente, hay que combatir."¹³

Y para circunscribir esas ideas parafrasea la idea de Kohn mediante la cual se dice que: "No habrá esperanza para el nacionalismo del Cercano Oriente hasta que los pueblos aprendan que si se quiere llegar a un nacionalismo sano, hay que subordinar los afanes personales y los intereses de clase a lo que yo llamo acción creadora para el bien común. Y hay muy poco de esperanza de eso a menos que aprendan a moderar su nacionalismo y a mostrarse dispuestos a soluciones de transacción y de acomodo...a la colaboración con una comunidad de naciones más amplia todavía."¹⁴

En el caso de África los matices son también distintos y ello se debe primordialmente al origen de su ascendiente colonial. Varela ilustra esa diferencia de la siguiente manera: "El paternalismo y las prácticas democráticas más o menos amplias de las administraciones coloniales francesa y británica, van a permitir el pronto surgimiento del nacionalismo africano y el hecho de que una vez independizadas las colonias continúen -al menos durante algún tiempo considerable y de manera amistosa- dentro de su tutela política, económica, ideológica y cultural.

13 Laqueur, Walter Z. **COMUNISMO Y NACIONALISMO EN EL CERCANO ORIENTE**. Costa-Amic, Editor. México. 1957, pp. 50-51.

14 *Ibidem*, p. 53.

En cambio, las administraciones española y portuguesa, carentes de originalidad y objetivas y caracterizadas por la total ausencia de libertades para los nativos, provocan el alejamiento de sus colonias independizadas y si este alejamiento no es inmediato se debe a la falta de estructuras propias, que les permitan mantenerse sin sus exmetrópolis en el ámbito internacional.¹⁵

Ese arribo tardío a la independencia y a la organización nacional de muchos países africanos, permite identificar ciertos rasgos comunes como son: "Alto grado de desunión entre sus miembros, provocado por consideraciones de tipo tribalista y religioso. Carencia de experiencia en la conducción de la política y de la economía. La actitud política de los movimientos responde más a estímulos externos, que a necesidades internas."¹⁶

Aunque la idea del socialismo o comunismo llegó a considerarse y establecerse durante algún tiempo en muchos de los países de Asia y África, la posterior declinación económico-militar de los países de la Europa del Este impidió que se mantuviera, por lo que la bipolaridad vigente durante algunas décadas pasó a diluirse. Así, con el llamado "derrumbe del socialismo" o "revolución de terciopelo" que llevó a cambiar a fines de 1991 las estructuras burocrático-autoritarias de esos países, las antiguas fronteras se modificaron.

Por otro lado, en la mayoría de los llamados Estados-nacionales del "tercer mundo" se ha logrado la autoadministración política, pero su separación del coloniaje no les ha permitido sustraerse de relaciones de incorporación a la dinámica del capitalismo internacional, ya sea de las potencias de libre empresa o economía mixta o de las que de una u otra manera mantienen, dentro de su proceso de desarrollo económico, el capitalismo de Estado.

Asimismo, han surgido diferentes teorías que tratan de explicar el concepto de nación partiendo de puntos de vista que podemos reducir a dos grupos: teorías objetivas y teorías subjetivas.

Para las teorías objetivas, el criterio sería de orden material, como es la raza, la lengua, la religión, etc. En la realidad, tales teorías se han revelado insatisfactorias y vemos cómo algunos pueblos que tienen lengua distinta forman una nación (en Suiza se habla alemán, francés, italiano y romanche; hay protestantes y católicos; y la población es de origen latino y germánico), mientras que algunos países poseen la misma lengua, practican la misma religión, o pertenecen a la misma raza y forman, sin embargo, naciones distintas (Estados Unidos e Inglaterra; los países hispanoamericanos, etc.). Un ejemplo de esta dirección es el

¹⁵ Varela Barraza, Hilda. LOS MOVIMIENTOS DE LIBERACION EN AFRICA. Ed. FCPS, UNAM, México, 1975, pp. 140-47.

¹⁶ *Ibidem*, p. 147.

ofrecido por el nacional-socialismo, que quiso hacer de la raza el elemento base de la nación, y cuyos resultados desastrosos están en la mente de todos.

Por su parte, las teorías subjetivas buscan el fundamento en elementos de carácter psicológico, sentimental, cultural, etc. El movimiento nacionalista, que se presentaba fundamentalmente en el terreno teórico en la primera mitad del siglo XIX, está representado de modo principal por Mazzini, fundador de la "Joven Italia". Al lado de la "Joven Italia" quiso fundar otros movimientos, "Joven Polonia", "Joven Suiza", que formarían la "Joven Europa" superando así en cierto modo, el nacionalismo.

Sin embargo, como se puede apreciar a lo largo del desarrollo de estos incisos, la idea de nación es un concepto que responde a la forma de organización de la sociedad en el período de la formación capitalista; no obstante, se deben de tener algunas reservas como las que señalaron Federico Hertz y Herder cuando decían: "No existe un concepto universal de nación válido para todos los pueblos y todas las épocas, sino que en cada país (y dentro de éstos en cada momento histórico) la concepción de la nación presenta una cierta singularidad que dificulta cualquier intento de generalización. En consecuencia, ha parecido conveniente analizar con especial detalle el fenómeno nacional de algunos países que podían ser especialmente representativos de una determinada forma de concebir la nación."¹⁷

Por lo tanto, no podemos decir que para la identificación de la nación moderna haya modelos, pues "...la nación es una condición objetiva y no una preferencia subjetiva, es producto de un largo desarrollo histórico condicionado por circunstancias preexistentes diversas, como el medio ambiente, el clima, el suelo, etc., y por la acción de la colectividad humana que se traduce en la historia, la economía y la cultura de las comunidades. La estructura de una nación (y en las relaciones de las naciones entre ellas) depende del nivel de sus fuerzas de producción que encuentra su expresión más clara en el grado alcanzado por la división del trabajo y por el desarrollo de su producción, así como la extensión de su mercado interior y exterior.

La nación moderna es una categoría histórica ligada a un modo de producción específico y, por lo tanto, a una época determinada: la del capitalismo ascendente. Se constituye a través de la lucha por la creación de las condiciones de desarrollo de la sociedad burguesa, a la que corresponde una formación política: el Estado nacional centralizado que se erige contra las formas y los límites patrimoniales patriarcales de la feudalidad."¹⁸

17 Busquets, Julio. INTRODUCCIÓN A LA SOCIOLOGÍA DE LAS NACIONALIDADES. Edusa. Madrid. 1971, p. 8.

18 Haupt, Georges y Weil, Claudia. MARX Y ENGELS FRENTE AL PROBLEMA DE LAS NACIONES. Ed Fontamara. Barcelona. 1978, pp. 16-17.

No obstante que algunos de esos conceptos parezcan fuera de uso debido al llamado "derrumbe del socialismo", podemos ver que hay elementos indicativos de las diferencias y confrontaciones económico-políticas dentro de los Estados nacionales, pero también los riesgos provenientes del exterior están latentes, por lo cual se ha hecho históricamente deseable el establecimiento de sistemas de seguridad nacional que permitan preservar la organización social nacional.

Como se puede desprender de lo hasta aquí expuesto sobre la idea y proceso de configuración de las naciones, no se puede partir de un modelo de seguridad nacional teóricamente preestablecido sino que se requiere la revisión de algunas de las experiencias más cercanas a la forma de organización social que se está configurando en el México actual para que se encuentren esas posibles afinidades.

1.2 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

El largo proceso histórico de conformación de los Estados nacionales se ha reconocido desde que la filosofía política racionalista sustentó una nueva teoría para la transmutación de la soberanía en la que ya no se veía a los reyes, ungidos por Dios, como los únicos dirigentes para gobernar a los pueblos y como depositarios de la misma, sino que ésta pasaba al pueblo y a los representantes electos por los mismos integrantes de la comunidad.

Pero ese proceso aún no ha concluido, pues ello implica, como ya se esbozó anteriormente, partir desde la asunción de valores coincidentes entre individuos y grupos sociales en aras de la exaltación de las potencialidades racionales para la organización y el combate a la imposición vertical de una estructura monárquica, hasta lograr la independencia, especialmente político-administrativa, de las regiones colonizadas.

Como sabemos, esta colonización la realizaron estados depredadores, como España y Portugal, así como aquéllos que alguna vez habían preconizado la libertad y la democracia, como Francia e Inglaterra; pero al acabarse el modelo de la colonización no se formó un esquema estable del Estado nacional, ya que las transformaciones territoriales continuaron puesto que las disputas territoriales, étnicas o religiosas, han seguido modificando el mapa del mundo.

Ese sinuoso acontecer de la configuración del mundo actual que parece no concluir por las segregaciones y reconfiguraciones en diversos estados nacionales del mundo, ha llevado en distintos momentos a los grupos gobernantes a proponer criterios para preservar la unidad del grupo social que, con sus peculiares avatares, ha perseguido el establecimiento del criterio y la conciencia, dentro de cierto espacio geográfico, de una identidad de los individuos ubicados en ese territorio; es decir, se ha buscado la identidad y unidad nacional.

La exaltación tanto al exterior como hacia el interior de las fronteras de una sociedad específica del anterior criterio, es motivada por algunos gobiernos en regiones donde había permanecido una mayor estabilidad en la cohesión social; ello llevó a fortalecer la idea de mantener esa unidad, cohesión e identidad y su mantenimiento implicó la decisión de buscar y contar con una idea de "seguridad".

Son diversas las proposiciones que se han hecho para entender este concepto; entre las más generales encontramos una idea propuesta por la Comisión Independiente sobre Asuntos del Desarme y Seguridad, presidida por el finado Olof Palme, durante el otrora equilibrio nuclear de disuasión para el mantenimiento de la paz. En ella se decía que: "tradicionalmente, se ha considerado que el concepto de seguridad nacional se refiere a la seguridad tanto física como psicológica que puede verse sometida a amenazas de fuentes tanto internas como externas.

Evidentemente una nación segura es aquella que está libre del hecho o la amenaza de un ataque militar y una ocupación; que preserva la salud y la seguridad de sus ciudadanos y, en general, que hace avanzar su bienestar económico. La seguridad tiene también dimensiones menos tangibles. Los ciudadanos de todas las naciones desean mantenerse fieles a los principios y a los ideales sobre los que se fundó su país, libres para organizar el futuro del modo que prefieran. La seguridad nacional tiene también una dimensión internacional: significa que el sistema internacional debe ser capaz de un cambio pacífico y ordenado y permanecer abierto para el intercambio de ideas, el comercio, los viajes y las experiencias interculturales".¹⁹

Aquí el concepto de "seguridad nacional" requiere para su entendimiento de un abanico amplio de posibilidades, pues abarca desde la disponibilidad de recursos militares que pueden ser calificados como "defensivos", hasta la búsqueda de alternativas que ayuden a mantener una dinámica económica en beneficio de todos los ciudadanos. Pero no sólo esto, también se requiere tener una dimensión internacional en la que la preservación de una cultura de lo nacional y su permeable intercambio con los demás países se preserve como forma de mutua

¹⁹ Palme, Olof, et al. *SEGURIDAD MUNDIAL*. México, Ed. Lasser Press Mexicana, S. A. 1962, p. 28.

aceptación e intercambio social. Así entendido el concepto de "seguridad nacional" adquiere una connotación bastante amplia.

También encontramos otra proposición similar; en ella se dice: "Podríamos definir la seguridad nacional como el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes."²⁰

En esta definición propuesta por Edmundo Hernández-Vela, el sentido de los conceptos usados es impreciso pero podemos suponer que el enunciado de Estado, centro de la definición, queda propuesto como un Estado nacional que incluye, como se hacía en la definición jurídica clásica, el territorio, la población y el gobierno.

Por su parte, Volker G. Lehr afirma que: "Para la mayoría de los países la política de la seguridad nacional consiste primordialmente en garantizar la supervivencia y autonomía de la nación en la comunidad internacional, y en procurar la invulnerabilidad del territorio, de la población y de los recursos naturales dentro del patrimonio terrestre y marítimo."²¹

En una proposición más reciente, se rescata el sentido primigenio del concepto; en él se dice que: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra... De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera. Esto implica mantener una capacidad militar suficiente para repeler o impedir la invasión, además de alianzas militares que aumenten los costos y peligros que podría enfrentar cualquier posible invasor.

Existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad que necesitarían un poco más de elaboración:

²⁰ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, "La seguridad nacional en México," ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES, México, ENEP Acatlán, UNAM, Volumen IV, primera parte, 1983, p. 359.

²¹ Lehr, Volker G., "La seguridad nacional ante la actual coyuntura estratégico-militar," ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES, México, ENEP Acatlán, UNAM, Volumen V primera parte, 1984, p. 197.

En primer lugar, la concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, a la nación o a la sociedad.

En segundo lugar, esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales.

Y en tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos.²²

En estas definiciones encontramos una variante: la seguridad nacional no comprende únicamente un sólo aspecto: la preservación de la integridad frente al exterior de las fronteras -aunque no deje de resaltarse-, sino que también incluye el mantenimiento de la estabilidad interna; pero la aceptación de estas premisas no indica que estas ideas sean común y homogéneamente aceptadas porque, en ocasiones, a alguno de esos aspectos se le da una mayor preponderancia.

Por ello, de inicio podemos decir que no hay un sólo concepto o definición sobre seguridad nacional, sino que éste corresponde a la connotación histórica que se le asigne en cada sociedad; por ello, "... para entender esa dificultad que impera en la conceptualización de la seguridad nacional, es pertinente tener en cuenta los siguientes factores:

1. La clase de peligro que amenaza a un determinado país y el enjuiciamiento de este peligro pueden ser muy distintos. Así, se puede, en un determinado caso, ser de la opinión de que el Estado está más amenazado desde dentro que desde fuera y por esa razón se toman proporcionalmente más medidas de seguridad interna...el dictamen sobre qué peligro amenaza los valores o la existencia de una nación es, en todo caso, más que nada, subjetivo. A lo largo de la historia los pueblos han visto peligros donde no los había, y no han hecho caso de las verdaderas amenazas.
2. La seguridad que se basa en la fuerza militar resulta costosa; además, este dinero se considera perdido para objetivos más constructivos con respecto a las necesidades no militares de seguridad de la nación. La historia proporciona suficientes ejemplos de países que por gastos de armamento demasiado elevados han socavado los supuestos esenciales de seguridad, tales como la capacidad de oposición y voluntad de defensa de la población.

22 Rockwell, Richard C. y Moss, Richard C. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación.", en Aguayo Guizada, Sergio y Michael Bagley, Bruce. Comps. EN BUSCA DE LA SEGURIDAD PERDIDA. México. Ed. Siglo XXI. 1990, pp. 44-45.

3. Una seguridad adquirida con medios militares plantea un problema al que se ven enfrentados actualmente, ante todo, las grandes naciones; no se puede distinguir, sin más, si la potencia militar y las armas deben servir para la defensa y para la resistencia o para una ofensiva. Desde que existen armas nucleares y medios de transporte ante los cuales nada absolutamente puede protegerse de manera eficaz, este dilema que ha conducido a una defensa por medio de amenazas de ataque o represalia, es especialmente grande."²³

De manera general, podemos decir que este concepto se entiende como toda prevención para evitar riesgos o peligros, lo que significaría el resguardo y la preservación de las condiciones que han prevalecido en una sociedad geográfica e ideológicamente delimitada desde el momento de su formación y hasta el proceso de reconocimiento internacional de su existencia como Estado nacional.

Entendido de una manera más amplia, Sergio Aguayo nos dice que: "...en el caso de algunos países latinoamericanos ya no se relaciona exclusivamente la seguridad nacional con defensa militar o defensa nacional, sino que introduce el concepto de enemigo interno, donde el adversario se encuentra dentro de la sociedad. Se da así una ampliación del concepto para incluir otros temas.

De igual modo, en una discusión más amplia, sobre todo después de los años setentas -propriadamente a partir de 1971 cuando se empieza a dismantelar el sistema económico internacional creado en Breton Woods en 1947-, también empieza a discutirse si los temas económicos deben formar parte de la agenda de seguridad sobre todo a la luz del embargo petrolero. Y en los últimos años, algunos sectores han empezado a argumentar que el medio ambiente, la democracia y los derechos humanos, también deben formar parte de una agenda de seguridad."²⁴

Por ello, la imprecisión que se tiene del uso del concepto nos lleva a entender su contenido en el sentido más amplio posible. Dentro de esos parámetros, Thiago Cintra precisa que la seguridad nacional "...es la que permite a la nación su combinación, de tal manera que pueda proporcionarle el grado de garantía deseado. Desde esa perspectiva y porque la seguridad nacional refleja a la nación como un todo es que se puede hablar del sentido globalizador de la misma.

Ella debe proporcionar el clima de orden y tranquilidad, prerequisite para las demás actividades nacionales que conducen al progreso, al desarrollo, y en

²³ Buchan, Alistair y Mackintosh, Malcolm. "Seguridad" en MARXISMO Y DEMOCRACIA. España, Ediciones Rioduero. Madrid. 1972, pp. 100-101.

²⁴ Aguayo Quezada, Sergio. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA. Documento mimeografiado. Méxco. s/f, pp. 1-2.

suma, al bien común de la nación. (...) es función primordial del Estado ya que el Estado es la institución concentradora del poder instrumental por excelencia.

No obstante, la Seguridad nacional no es exclusiva del Estado, más aún, involucra a toda la nación. En efecto, no se trata tan sólo de la garantía de existencia del Estado, sino de la nación con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura.

La seguridad, como bien de una nación e imperativo moral de su sobrevivencia, exige cooperación de la comunidad nacional como un todo." ²⁵

La seguridad de mantener las condiciones de estabilidad en la nación -seguridad interna-, se proyecta hacia el exterior cuando se puede incidir sobre un área de influencia que permita disuadir las injerencias o establecer la preponderancia sobre otros estados nacionales. Esta es una responsabilidad asumida principalmente por los gobiernos que pretenden limitar influencias del exterior o apoyar el afán expansionista de sus grupos de interés político-económico.

Es por ello que la seguridad nacional es un concepto que ha tenido tantos significados como condiciones se han presentado en el desarrollo particular de los Estados nacionales. Y si bien este es un concepto reciente, no es novedoso, pues previamente a su divulgación de manera autónoma ya se le enmarcaba dentro de la seguridad internacional; por ello pensamos que es necesario hacer una breve revisión de los sentidos que se le han dado en distintos momentos y espacios geográficos.

Originariamente, el concepto de seguridad internacional se propuso en el periodo de entreguerras con miras a disminuir los constantes conflictos bélicos que habían caracterizado la historia del mundo en general y la de Europa en particular. Surgió del considerando preliminar del "Estatuto de la Sociedad de las Naciones" en el que se afirmaba que: "es esencial para el fomento de la colaboración entre las naciones y para la garantía de la paz y la seguridad internacionales adoptar determinadas obligaciones: no ir a la guerra, mantener públicamente relaciones internacionales fundadas en la justicia y el honor, observar exactamente las prescripciones del Derecho Internacional que han sido reconocidas como norma para el comportamiento efectivo de los gobiernos, hacer que reine la justicia y observar escrupulosamente todos los compromisos de los tratados en las mutuas relaciones de los pueblos organizados." ²⁶

²⁵ Thiago Cintra, José. *SEGURIDAD NACIONAL, PODER NACIONAL Y DESARROLLO*. Documento mimeografiado. México, 1991, p. 53.

²⁶ Citado en Cudenhove-Kalergi, Richard. *DE LA GUERRA PERMANENTE A LA PAZ UNIVERSAL*. España. Editorial Hispano-Europea. Barcelona, 1956, p. 216.

Derivada de esta idea de la seguridad internacional, en el cuerpo mismo del Estatuto, en su capítulo octavo, se hace referencia a la seguridad nacional donde adquiere uno de sus significados. Ahí se dice que: "Los miembros de la Sociedad de las Naciones acatan el principio de que el mantenimiento de la paz requiere de una disminución de los armamentos nacionales hasta el mínimo compatible con la seguridad nacional..."²⁷

Esta primera connotación se basa en la premisa, ciertamente derivada de la experiencia histórica, de que la seguridad nacional se puede preservar mediante la posesión de una determinada cantidad de armamentos que sirva para disuadir, o en su caso, enfrentar una agresión del exterior.

Así, la seguridad nacional fincaba su vigencia como resultado histórico pero ello no garantizaba la aspiración a la Seguridad Internacional descrita en el Estatuto de la Sociedad de Naciones, por lo que a iniciativa del Ministro de Relaciones del Estado francés, Aristide Briand, en junio de 1927 se presentó al Secretario de Estado norteamericano Frank B. Kellog un tratado multilateral que condenaba y prohibía la guerra como instrumento de solución de los conflictos internacionales.

Este Tratado de Renuncia a la Guerra, conocido también como Pacto Briand-Kellog, cumplió parcialmente su cometido, pues la segunda conflagración mundial cimbró el contenido inicial del concepto de seguridad nacional, ya que la disponibilidad de recursos militares no fue suficiente para impedir la expansión de los gobiernos invasores pues se había desarrollado a tal grado la tecnología bélica que, como ejemplo, podemos recordar que la disciplinada y eficiente caballería polaca sucumbió sin remedio ante los tanques alemanes.

Fue el fin de la Segunda Guerra Mundial lo que permitió el resurgimiento del concepto con un tinte similar pero dándole un sentido más amplio y su principales promotores fueron los Estados Unidos de América.

Esta situación, según comenta Lehr, fue producto de la emergente guerra fría en la que se tensaban cada vez más las relaciones entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), que empezó a surgir después de la necesaria cooperación para combatir a los países del eje (Alemania, Italia y Japón).

Una de las primeras medidas para formular los criterios de la seguridad nacional fue la emisión del "Acta de Seguridad Nacional" de 1947, mediante la cual se constituyó en Estados Unidos el Consejo de Seguridad Nacional que es el órgano consultivo presidencial para coordinar las actividades tanto diplomáticas como militares de las instancias encargadas de esta función.

²⁷ *Ibidem*, p. 218.

En la misma acta se establece la institucionalización de los Jefes de Estado Mayor Conjuntos (Joint Chiefs of Staff), se conjugan las actividades de los departamentos de Guerra y Marina, complementados con la creación de un Departamento de la Fuerza Aérea dentro de la estructura del Departamento de Defensa, bajo el control de un Secretario Civil y, además, se crea la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

El Consejo de Seguridad Nacional quedó encargado de la planificación de reacciones o respuestas adecuadas a amenazas inmediatas de la seguridad y a la preparación de las políticas de largo alcance que se debían seguir para la preservación de la seguridad de la nación. Los integrantes del consejo ocupan esa posición por las funciones que desempeñan en puestos clave dentro del Ejecutivo.

En el Departamento de Defensa los secretarios de los departamentos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, están subordinados al Secretario de Defensa quien recibe asesoramiento del Estado Mayor Conjunto sobre estrategia militar. No obstante, el presidente en turno de los jefes conjuntos participa como representante en las reuniones del Consejo de Seguridad.

La otra creación de la Ley de Defensa Nacional, la Agencia Central de Inteligencia, concentra a todos los cuerpos de inteligencia y las informaciones consideradas como confidenciales para el mantenimiento de la seguridad.

Estos órganos que configuran la estructura de seguridad nacional norteamericana han tenido una participación relevante en el ámbito de las acciones tendientes a la disuasión o desestabilización de aquellos grupos sociales o gobiernos que, a su criterio, puedan incidir en la inestabilidad de la nación. Pero el sustento de dicha estructura es el desarrollo de la tecnología armamentista que incluye la invención y el perfeccionamiento de las armas de destrucción masiva cuyo repunte se observó durante la Segunda Guerra Mundial.

A partir de la utilización de las bombas atómicas en Japón, el perfeccionamiento llegó a tal grado de sofisticación que se pueden utilizar armas con la misma capacidad destructiva pero con un alcance limitado, -son las denominadas armas nucleares tácticas-, y todo ello aunado a las ya existentes armas químicas, biológicas y teledirigidas.

Así, el concepto primario y, por ende, tradicional de seguridad nacional basado en torno a la prevención de tipo militar, emerge con una carga ideológica anticomunista, consecuente con la paulatina agudización de la guerra fría. Esto permitió justificar las acciones históricas del expansionismo norteamericano que van desde la promoción para la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

(OTAN) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), hasta las invasiones a Cuba, Vietnam, Grenada y Panamá.

Pero el incremento cuasi incontrolado de acumulación y desarrollo tecnológico armamentista fue consecuencia de ese equilibrio del terror derivado de la ostentación cuyo fin era mostrar quién poseía mayor cantidad de armas nucleares, si Estados Unidos o la URSS, bajo el pretexto de la seguridad nacional.

En el caso de la Unión Soviética, la seguridad nacional debe ser entendida en el marco de las circunstancias en las que se ha efectuado su desarrollo, especialmente a partir del momento en que empieza a ser considerada como una potencia mundial y que tiene que disuadir y combatir a su contraparte norteamericana.

Fue la conclusión de la segunda conflagración mundial y las negociaciones subsiguientes lo que permitió a la URSS contar con un área de influencia que se vio obligada a proteger al mismo tiempo que, no obstante las purgas stalinianas, tenía que buscar los controles para mantener la estabilidad interna; así, el concepto de seguridad nacional en la URSS se creó buscando un equilibrio tanto para la atención al exterior como para el interior.

En el primer caso, en sus relaciones con el exterior, la seguridad nacional se sustentó, inicialmente, en el fortalecimiento de su área de influencia y esta actividad se constituyó en una de las principales preocupaciones del régimen stalinista. Pero había dos frentes que debían atacarse: por un lado, los países que reconocían al socialismo como una forma de apoyar el desarrollo social pero diferían del modelo soviético, cuyos casos más representativos eran Yugoslavia y China; y por el otro, la confrontación con los países capitalistas de occidente, cuya representatividad la ostentaba Norteamérica; además, no se debía descuidar los controles de los países satélites.

Debido a que en Yugoslavia la presencia de Joseph Broz Tito le diera un tinte diverso a la concepción marxista-leninista, la cual servía de doctrina para el establecimiento del comunismo, los comunistas yugoslavos acusaron a sus camaradas de la Unión Soviética en 1948 de marcado chauvinismo, pues la presencia del embajador soviético en Yugoslavia fue calificada como un ejercicio de política exterior similar a la que desarrollaban los países capitalistas. Ello debido a que la Unión Soviética exigía a los países afines una obediencia estricta para adoptar como modelo su experiencia revolucionaria y este diplomático presionó para que se aceptaran asesores militares y civiles que los guiaran en la tarea de la construcción del socialismo.

No obstante que Yugoslavia había mantenido todas las características determinadas en los criterios del stalinismo para la construcción socialista: una estructura

política bajo estricto control, un proceso de industrialización y colectivización del agro marchando al mismo ritmo que en los otros países de la Europa oriental y una ideología antioccidental, para el gobierno de Tito esto debería hacerse de manera autónoma; esto originó el bloqueo económico soviético, por lo que, ante estos obstáculos, Yugoslavia buscó la ayuda de los países de occidente.

Además, había que evitar que cundiera este ejemplo en los otros países, y cuando una situación similar se presentaba, se acusaba a los instigadores de titoístas y se les eliminaba.

Ejemplo de esa política nos la describe Hunt en las siguientes líneas: "El primero en sufrir los efectos de la nueva situación fue el Ministro del Interior albanés, Koci Zoze, quien fue arrestado en noviembre de 1948 y ejecutado como titoísta en julio de 1949.

Una víctima aún más prominente fue el Ministro de Relaciones Exteriores húngaro, Laslo Rajk, quien fue acusado de haber mantenido continuo contacto con Tito y de haber actuado bajo sus órdenes. Luego de un espectacular proceso, en el que se confesó culpable de ése y otros delitos, fue aniquilado en octubre de 1949.

El siguiente en caer fue Ladislav Gomulka, anterior Secretario General del Partido de los Trabajadores Polacos Unidos. Había sido destituido de su cargo en septiembre de 1948 bajo la acusación de titoísmo pero por entonces no se tomó ninguna acción contra él. En noviembre de 1949, sin embargo, fue expulsado del Comité Central y encarcelado aunque nunca se le sometió a proceso."²⁸

La política de eliminación de los potenciales enemigos en los países aliados se constituyó en una de las formas de preservar la seguridad nacional, ello aunado a la contención de los movimientos populares como el de Hungría en 1956 y el de Checoslovaquia en 1968.

Por otra parte, ya muerto Stalin, se abrió otro frente de conflicto con el Partido Comunista Chino. Esto se inició en 1956 por la falta de definición de las relaciones de autoridad entre el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y los otros partidos comunistas del bloque; se intensificó al año siguiente por las diferencias para fijar los lineamientos políticos unificados que deberían seguir el bloque y el movimiento internacional comunista; y se agudizó por la disputa para determinar cuál debería de ser el interés nacional, el de China o la URSS, al que se le atribuyera mayor importancia en la formulación de la política comunista.

²⁸ Cfr. Hunt, Robert. C. *TEORÍA Y PRACTICA DEL COMUNISMO*. Editorial Agora. Buenos Aires, Argentina, 1959, pp. 226-227.

Así, la seguridad nacional dependía de la resolución de los conflictos de interés nacional ya que: "...los conflictos por el interés nacional entre las partes en disputa abarcaban cuestiones tales como si la Unión Soviética debería ayudar a la China comunista a obtener armas nucleares; los riesgos que la URSS estaría dispuesta a correr con el fin de apoyar las ambiciones de los chinos comunistas con respecto a Taiwán; la conveniencia de los movimientos tendientes a reducir las tensiones con los Estados Unidos; hasta dónde debería llegar el bloque comunista al alentar y respaldar las luchas revolucionarias armadas en las zonas subdesarrolladas; y la actitud que debería tomarse ante los regímenes dominados por la burguesía nacional de estas zonas, especialmente cuando -como en el caso de la India- el régimen pareciera hostil a los intereses de la China comunista pero no a los de la Unión Soviética."²⁹

En forma paralela a esas divergencias dentro del mismo bloque socialista, estaban los conflictos frente a los países capitalistas en el que se incluía el constante incremento para la disuasión nuclear, la separación y confrontación de bloques mediante el Pacto de Varsovia y el apoyo a las guerras limitadas con miras a ensanchar la dimensión de los alcances político- ideológicos que abarcaron desde la guerra de Corea hasta la de Afganistán, pasando por la crisis de los misiles en Cuba, las guerras en Indochina y en Angola.

Pero como se dijo anteriormente, la seguridad nacional no solamente contemplaba la política hacia el exterior, sino también al interior, "...el gobierno soviético no sólo sacó la conclusión de que una invasión extranjera de la URSS puede verse ayudada fácilmente por intrigas subversivas en el interior del país, sino que reconoció también que el descontrol degenera rápida e irremisiblemente en sabotajes e insurrecciones, una idea que obsesionó siempre a Stalin.

Por esta razón, la Unión Soviética dispone no sólo de un ejército numéricamente fuerte sino también de una policía secreta, con unidades especiales de protección de fronteras, de <<tropas para el orden interior>>, fuerzas de protección de comitivas (las primeras para el caso de disturbios, las últimas para la protección de bienes valiosos y personas importantes), y, finalmente, una red de puestos de policía secreta en el ejército llamados <<departamentos especiales>>, que controlan constantemente la lealtad del ejército.

Entre las exigencias de la seguridad exterior y las que plantea la seguridad interior de la URSS apenas se suscitan conflictos, y es lógico que así sea, porque sencillamente ambas se complementan mutuamente; según opinión de la dirección soviética, ninguno de los dos sectores puede funcionar si el primero se halla

²⁹ Schurmann, Franz y Scell, Orville. CHINA COMUNISTA. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 373.

mal equipado o si el segundo pierde su facultad de control sobre el ciudadano soviético particular." ³⁰

En la preservación de la seguridad nacional interna de la Unión Soviética, uno de los órganos que mayormente colaboró para ese fin fue el Comité para la Seguridad del Estado, mejor conocido por sus siglas KGB. Este fue producto de todo un proceso que se inicia desde 1917 en que Félix Dzerjinski fundó, por órdenes de Lenin, el que fue el primer servicio de seguridad en la Rusia Bolchevique, conocido como la "CHECA", nombre derivado del local donde se encontraba. Posteriormente, bajo el régimen de Stalin la Administración Política del Estado, o GPU, nominación del organismo de seguridad nacional que sustituyó a la CHECA en 1923, fue integrado en el Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos en 1934, y ya en marzo de 1953 se creó el KGB.

Este órgano respondió a los diversos momentos de configuración del concepto de la seguridad nacional. El periodo en que tuvo una mayor incidencia hacia el interior y calificado como el más lúgubre, fue cuando a cargo del comité estuvo Laurenti Paulovich Beria, a partir de 1938, pues durante ese lapso se calcula que unos veinte millones de personas fueron arrestadas, deportadas o ejecutadas por órdenes de la estructura stalinista; sin embargo, el mismo Beria sucumbió a las intrigas durante el gobierno de Jruschiov pues se le destituyó, juzgó y condenó a muerte por alta traición y fue ejecutado en diciembre de 1953.

La represión continuó pues durante la era Brejnev que llegó hasta 1982, el KGB, bajo la responsabilidad de Yuri Andropov, prosiguió en la persecución de todo tipo de disidencia entre las que se destacan expulsiones como la de Alexander Soljenitsin y destierros como el de Andrei Sajarov, así como el uso intensivo de campos de concentración y hospitales psiquiátricos.

Aún durante los inciertos días de la Perestroika y la Glasnost, el KGB seguía actuando como un estado dentro del Estado ya que las manifestaciones independentistas de las repúblicas bálticas eran acalladas con la participación de sus agentes para la preservación de la seguridad nacional.

La participación de Vladimir Kriuckov, el último responsable del organismo que para ese momento contaba con 700,000 agentes, en el golpe de estado contra Mijail Gorbachov el 19 de agosto de 1991 y su ulterior fracaso, implicó el fin del KGB ya que fue disuelto por decisión del Consejo de Estado de la Unión Soviética el 11 de octubre de 1991.

³⁰ Buchan, Alastair y Mackintosh, Malcolm. "Seguridad" en MARXISMO Y DEMOCRACIA, op. cit., p. 107.

Pero ese modelo de los servicios de seguridad no fue exclusivo de la URSS, sino que también bajo el mismo modelo se creó en los demás países del bloque socialista, siendo uno de los más destacados la Securitate rumana que por sus mecanismos de control era repudiada por los ciudadanos de ese país quienes acabaron con ella cuando en diciembre de 1989 se derrocó a Ceaucescu.

Por otra parte, la seguridad nacional ha tomado otra connotación en los países de África y el Oriente Medio, así como en el centro y sur del continente americano con su peculiar orientación que obviamente depende de la evolución histórica.

Como se enunció en el apartado anterior, la descolonización de África corresponde al presente siglo, por lo cual el proceso de configuración del Estado-nacional ha sido bastante lento y hay mayor determinación en las proposiciones del panafricanismo cuyos efectos son más apreciados en el sur que en el norte del continente, pues tienen menor incidencia que las de la autodeterminación nacional.

Los principios en que se basa el panafricanismo parten de los siguientes enunciados:

Primero.- Todos los pueblos del continente africano tienen un destino común y por lo tanto necesitan unir sus esfuerzos al máximo a fin de resolver sus problemas.

Segundo.- África tiene que ser gobernada por africanos y hay que acabar con todas las formas de dominación e influencia extranjera, con todas las formas y manifestaciones del colonialismo.

Tercero.- Para lograr la unidad y destruir al colonialismo, los pueblos africanos tienen que restablecer su propia historia, hacer renacer la memoria de sus héroes y su lucha por la libertad, revivir la llama de sus idiomas y su cultura, reafirmar su propia dignidad y reconocer que ellos tienen, como cosa muy suya, una aportación que hacer al progreso de la sociedad humana; estas ideas son las que han de conformar la concepción de la <<personalidad africana>>.

Cuarto.- Inmediatamente después de ponerle fin al dominio colonial directo, la sociedad africana tiene que ser reorganizada radicalmente.³¹

³¹ Vilarejo Reza, Rosa María. **NEGRITUD Y COLONIALISMO EN ÁFRICA**. México. Ed. Centro de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1975, pp. 60-61.

Esas premisas del surgimiento del panafricanismo están sustentadas ideológicamente en la doctrina de la negritud pues "...la negritud es el lenguaje de la conciencia negro-africana."³²

Pero no obstante la intención, el panafricanismo sigue siendo una aspiración y la sustentación del Estado-nacional no logra consolidarse por las mismas pugnas internas para la asunción o preservación del poder, como se puede entender en los casos de Angola, Somalia, Zaire, Chad y Sudáfrica, entre otros. Por ello, el concepto de seguridad nacional no ha tenido un gran arraigo en África del sur.

A diferencia de ello, en África del norte y su colindancia con el oriente medio, el concepto de seguridad nacional tomó mayor fuerza, la razón de ello fue la inclusión coactiva del Estado de Israel en la región.

Esa cuña en el Oriente medio parte de un principio histórico contundente que se convierte en el sustento ideológico de la nación judía; este principio se basa en los conceptos de "el pueblo elegido" y "la tierra prometida". No obstante que estos conceptos tuvieron que confrontarse con la idea del "Sión", cuyo significado es vivir de acuerdo con la palabra del Señor, el hecho de ser el pueblo elegido y de estar en la tierra prometida se sobrepuso a cualquier premisa de la convivencia en hermandad y la confraternidad para construir el Estado-nación.

Independientemente de que en la declaración Balfour se decía que: "El gobierno de Su Majestad considera con favor el establecimiento en Palestina de un hogar para el pueblo judío y hará todos los esfuerzos para facilitar la realización de ese objetivo, estando claramente entendido que nada será hecho que pueda perjudicar en sus derechos civiles y religiosos a las colectividades no-judías existentes en Palestina, a los derechos y al estatuto político de que gozan los judíos en otras partes."³³

El mandato que otorgó la Sociedad de Naciones al gobierno británico en 1922 frustró la intención, pero ello no fue obstáculo para que se incrementara la inmigración judía a Palestina y se adquirieran grandes terrenos.

El incesante incremento de población judía provocó el descontento de los árabes residentes que tuvieron constantes enfrentamientos con los judíos y al concluir la segunda conflagración mundial, más de quinientos mil judíos se dispusieron a emigrar a la tierra prometida; pero los Estados árabes y sus correligionarios residentes en Palestina se opusieron; por ello las Naciones Unidas propusieron la partición del territorio para la creación de dos Estados: uno judío y otro árabe.

³² Ibidem, p. 16.

³³ Osmalczyk, Edmund Jan, ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y DE NACIONES UNIDAS. México, Ed Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 1253.

Cuando se retiró el Alto Comisionado británico para Palestina se proclamó la constitución del Estado de Israel y, al mismo tiempo, se erigió una estructura de seguridad nacional que permitiera la preservación del nuevo Estado ante sus vecinos. Ello se desprende de las siguientes consideraciones: "Los sucesos del año 1948 les parecieron un milagro que daba comienzo a una nueva época de la historia. Pero el "milagro" fue realizado por la tenacidad y la devoción del ejército judío que en 1948 ganó la "guerra de liberación"...Pocos se percataron de que la victoria de 1948 no sólo se debió a la calidad superior del entrenamiento militar, del equipo y de la dedicación del ejército sionista sino también al exaltado nacionalismo de la juventud.

La victoria también se debió a la desunión de los retrógradas regímenes árabes y a que ese pueblo aún no había desarrollado su sentimiento nacional. Sin embargo, esas condiciones eran temporales y podían cambiar con los años venideros. En realidad la victoria de 1948 y su explotación territorial crearon aquellas condiciones que justamente temieron algunos de los primeros sionistas: fueron el estímulo necesario para el renacimiento nacional, la unidad y la fuerza del pueblo árabe."³⁴

Efectivamente, la configuración del Estado nacional de Israel desarrolló intensamente sus mecanismos de seguridad nacional, pero también, como se dice en la referencia anterior, avivó el interés de los árabes para hacer lo propio. Así se creó la Liga Árabe en marzo de 1945, cuya finalidad era, según se establece en el preámbulo, la creación de una organización que asegure la realización de las esperanzas y aspiraciones de los pueblos árabes e incremente las relaciones, que ensanche las bases de respeto mutuo hacia la independencia, la soberanía, el bienestar común y garantice la seguridad de los Estados miembros con la completa cooperación de todos.

Además de la Liga Árabe se crearon otras organizaciones con la misma finalidad, como la Federación de Repúblicas Árabes, fundada en agosto de 1971 por Egipto, Sudán y Libia. En su documento de creación hay un apartado en torno a la seguridad nacional en el que se dice: "En caso de que se produzcan desórdenes de orden interno o externo que llegasen a amenazar la seguridad de las Repúblicas miembros de la Federación, el Gobierno de la República concerniente lo advertirá al Gobierno de la Federación, para que éste tome las medidas necesarias para la protección del orden y de la sociedad. Si el gobierno de uno de los miembros de la Federación, estuviese incapacitado para pedir asistencia del Gobierno Federal, en caso de desórdenes internos, o si la Federación considera que la paz y el orden están en peligro, las autoridades competentes de la Fede-

³⁴ Kohn, Hans. CONSIDERACIONES SOBRE HISTORIA MODERNA. México. Ed. Urussa-Wiley, S. A. 1985, p. 303.

ración tendrán el derecho de intervenir para restablecer el orden, aún sin la petición expresa de la república concerniente." ³⁵

El reconocimiento mutuo entre la Organización Para la Liberación de Palestina y el gobierno de Israel en septiembre de 1993 dan nuevas expectativas, como veremos más adelante, de la transformación de la situación bélica en la región, lo que necesariamente implicará una serie de reconsideraciones sobre el concepto de seguridad nacional.

Como podemos apreciar, la seguridad nacional en muchos de estos Estados nacionales ha tenido connotaciones diversas, entre ellas están el desarrollo de una policía secreta, como lo fue el caso de la Savak en Irán durante el régimen de Sha Mohammed Reza Pahlevi, o el ejército de Irak que fortaleció su tecnología bélica durante la larga confrontación con Irán, la cual le sirvió para desafiar incluso a los intereses norteamericanos con la invasión a Kuwait y la consecuente guerra del Golfo Pérsico con todas sus secuelas.

Por ello es evidente que la seguridad nacional ha tenido su auge en distintas épocas, dependiendo de las condiciones en las que se hayan configurado los diversos Estados nacionales.

Para concluir este apartado haremos una breve referencia a la forma en que se ha expresado el concepto de seguridad nacional en América Latina. En el subcontinente, el concepto de seguridad nacional tampoco ha tenido una aplicación homogénea; si bien en los diversos momentos de la historia independiente de la región los cuerpos armados (ejército, armada y fuerzas aéreas) han sido los garantes de la seguridad nacional frente al exterior, en muchas ocasiones también han servido como órganos de seguridad interna.

Aunque ello no niega que ha habido cuerpos de seguridad que operan algunas veces de manera encubierta como la "Mano Blanca" en Guatemala y el "Escuadrón de la Muerte" en Brasil, y en otras, de manera evidente, como los Tontons Macoutes en Haití.

El problema de la seguridad nacional en América Latina se hace presente cuando en la década de los años sesenta se crean ciertas condiciones de singular magnitud que hacen que el sistema de dominación tradicional se sienta amenazado. La declaración de la revolución en Cuba como socialista ponía en entredicho las demandas de algunos gobiernos, de los intelectuales y de los partidos políticos y grupos sociales de la aspiración nacionalista tradicional; ahora se aspiraba por un nacionalismo socialista.

³⁵ Isla López, Jaime. UNIDAD Y DESINTEGRACION DEL MUNDO ARABE. México. Ed. Centro de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1972, p. 105.

Para evitar el estallido de la insurgencia guerrillera y popular, se instrumentaron programas de desarrollo económico basados en un programa estadounidense denominado "Alianza para el Progreso", se apeló al discurso del nacionalismo y se buscaron los mecanismos para controlar las manifestaciones de inconformidad.

Una de las formas utilizadas fue salirse del marco de la legalidad que regía la vida política para instrumentar métodos más eficaces que permitieran asegurar el control estatal. Ello debido a que las leyes constitucionales e institucionales de la democracia representativa se mostraban cada vez más ineficaces para garantizar el funcionamiento e incluso la supervivencia del sistema. Debido a que las medidas de excepción se habían manifestado ya como inoperantes, se instauraron en varios países y diversos tiempos regímenes de terror con el fin de mantener el control político.

Cuando no había esos medios de control, las fuerzas del poder comprendieron que era necesario actuar bajo los auspicios del gobierno norteamericano; así se precipitó una serie de golpes de Estado, generalmente calificados como preventivos, convirtiendo a la mayoría de los ejércitos latinoamericanos en ocupantes de sus propias naciones. Y cuando esa estrategia corría el riesgo de fracasar, como sucedió en el caso de la República Dominicana en 1965, no se vaciló en desembarcar un ejército extranjero bajo la bandera del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, del que más adelante hablaremos.

El resultado logrado fue una implacable y sistemática aplicación de un esquema de dominación militar tecnocrática con indudables rasgos de control fascista y en connivencia con los gobiernos norteamericanos en turno. Este esquema extendió su área de influencia a Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú.

La pacificación política justificada en la preservación de la seguridad nacional se logró a un costo social muy alto de vidas e ideas. Así, como dice Zemelman: "La seguridad como idea nacional y continental se transforma en el parámetro para fundamentar la autojustificación de los militares para perpetuarse en el poder, como también, lo que reviste mayor significación, para evaluar las consecuencias que los ciclos de auge y depresión económica son capaces de provocar sobre la estabilidad del sistema de dominación estamental.

Cuando el dominio de una clase no depende tanto de su capacidad de hegemonía como de funciones de seguridad que tienen vigencia, en la misma medida, a escala continental, cualquier cambio en las formas de políticas del bloque en el poder que se limite a las fronteras nacionales no pueden revestir más que un carácter transitorio y frágil."³⁶

³⁶ Zemelman, Hugo, "ACERCA DEL FASCISMO...", *Ibidem*, p. 206.

El resultado de esa aventura fue que los regimenes militares-tecnocráticos empezaron a enfrentar fuertes presiones populares internas por la agudización de una crisis económica que afectó la región, ello aunado a la presión de la administración democrata en Estados Unidos que promovió la instauración de una política de preservación de los derechos humanos. La década de los ochentas, calificada como perdida por el nulo crecimiento económico a causa del pago de los intereses de la deuda, fue motivo para que, de manera paralela, se promoviera la instauración de regimenes civiles que tuvieron que enfrentar el rezago económico heredado y encontrar las formas de superar los escollos.

Solamente quedó por resolverse el problema centroamericano que en opinión de algunos norteamericanos era un problema que podía repercutir en México y, consecuentemente, en Estados Unidos. Aguayo lo ilustra en la siguiente idea: "América Central fue una obsesión para los conservadores que ganaron la presidencia en 1980. Tanto así que en 1983, el presidente Ronald Reagan afirmó ante el congreso que <<la seguridad nacional de todas las américas está en juego en América Central>>.

Desde esta perspectiva, en los cinco primeros años de la década, funcionarios como Constantine Menges impulsaron la idea de que en América Central se jugaba el destino de México. Parece que tuvieron cierto efecto pues en un estudio hecho por encargo del ejército estadounidense se dice que <<una de las preocupaciones de seguridad estadounidense sobre México>> es que si no se frena el <<conflicto centroamericano, éste se extenderá hacia México>>.

Toda teoría, hasta las que se utilizan por motivos políticos como fue la del <<dominó>> centroamericano, tiene que comprobarse; y lo intentaron los acontecimientos de la frontera sur mexicana (y sobre todo Chiapas). Un militar estadounidense afirmaba en 1985 que la región era <<muy importante para nuestra seguridad>>. La afirmación tenía los siguientes sustentos: Chiapas tiene una gran importancia económica para México, es pobre y estratificado, han proliferado movimientos sociales y políticos independientes y a partir de 1981 empezó a recibir el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos y centroamericanos. Por todo ello, se llegó a afirmar que Chiapas era un <<huésped receptivo al contagio de la epidemia revolucionaria>> centroamericana y hasta un lugar donde podría nutrirse la guerrilla mexicana."³⁷

De la narración de este proceso que esboza el origen y la evolución del concepto de seguridad nacional en el ámbito internacional, podemos sintetizar la idea de que ésta ha correspondido a las condiciones y situaciones históricas en las cuales

³⁷ Aguayo Quezada, Sergio. "LOS USOS, ABUSOS Y RETOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA, 1946-1980". En *Busca...* op. cit., p. 111.

se han encontrado cada uno de los Estados nacionales puesto que en ninguno de los casos podemos encontrar una proposición homogénea.

Lo que sí podemos rescatar, a manera de proposición, es la idea de Elguea en la que afirma que: "Una forma distinta de concebir la dicotomía del concepto amplio-restringido de la definición de seguridad, está constituida por la distinción entre seguridad negativa y seguridad positiva.

La seguridad negativa implica la capacidad de cortar o detener una relación negativa en la que existen amenazas sobre la vida de la población, las fronteras, la estabilidad, etc.; es en este tipo de seguridad en la cual las definiciones militaristas son más útiles.

Por el contrario, la seguridad positiva implica la capacidad para continuar o mantener una relación positiva. Es decir, la certeza en la continuidad de la satisfacción de las demandas básicas de la población en materia de alimentación, salud, educación o de las necesidades básicas del país en materia de recursos naturales, vías de comunicación, energéticos, etc. La pérdida de esta certeza puede fácilmente convertirse en una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional, cuando ello ocurre (y ocurre frecuentemente en el Tercer Mundo) es posible hablar de un problema de seguridad nacional.

En el caso de los países en vías de desarrollo el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con el manejo pacífico del cambio social, político y económico tanto en la esfera nacional como en la internacional. Los países en vías de desarrollo son, por definición, países sometidos a transformaciones y procesos de cambio rápido que frecuentemente generan conflictos de intereses que pueden manifestarse violentamente.

En este sentido, el límite de nuestra definición de seguridad está constituido por la necesidad de explicar, prevenir y manejar no cualquier forma de cambio social, lo que sería tan sólo un problema de desarrollo, sino única y exclusivamente del cambio violento. Es decir, nuestra definición de seguridad debe estar preocupada por el análisis del uso de la fuerza y la violencia organizada en el cambio social, político y económico.

En otras palabras, y siguiendo los requisitos del poder explicativo y utilidad práctica, el nuevo concepto de seguridad debe ser capaz de:

1. Explicar la violencia ocurrida en el pasado y prevenirla en el futuro. Es decir, debe ser capaz de describir las amenazas a la paz y la estabilidad tanto internas como externas, en los países en vías de desarrollo.

2. Establecer con claridad y precisión la jerarquía de prioridades de estas amenazas a la paz y la estabilidad.
3. Definir los medios legítimos, incluida la fuerza, para prevenir y hacer frente a esa amenaza.³⁰

Las proposiciones que hasta aquí se han descrito pueden darnos una pista de las múltiples posibilidades que se pueden encontrar en la identificación del concepto sobre la seguridad nacional. Esto implica que la conceptualización puede ser insuficiente ante la necesidad real de instrumentar un proyecto de seguridad nacional que requiere de un seguimiento preciso de acuerdo a la connotación con que se le quiera conceptualizar; por ello, estos enunciados nos sirven para evitar que nos aferremos a un enunciado rígido que nos impida tener una perspectiva más amplia para su entendimiento.

1.3 EL SURGIMIENTO DEL NEOLIBERALISMO Y SU EXPANSION EN EL MUNDO.

Las formas de organización político-económicas han variado a través del tiempo. En la época reciente son trascendentes algunas de las modificaciones que han existido en dichas formas de organización, ya que es a partir de las reminiscencias de la Segunda Guerra Mundial cuando se reconoce y tolera formalmente la existencia de dos grandes formas de organización socioeconómica.

Sin embargo, lo que había sido parte de los acuerdos entre los dirigentes de las potencias vencedoras en la conflagración, llevó esa relación al conflicto; pues si bien se mantenía un acuerdo tácito de respeto mutuo a las zonas de influencia y una lucha encubierta para ganar adeptos de entre las sociedades que dejaban el yugo colonial y pretendían lograr su autonomía político-administrativa, siempre se mantuvo presente la confrontación por la injerencia de una de las esferas de poder internacional en la pretendida zona de dominio de la otra.

Estas formas de organización social fueron identificadas generalmente como capitalista y socialista, y sus características se pueden diferenciar globalmente por la connotación ideológica que adquiere la incorporación a la actividad económica de los integrantes de esas sociedades.

³⁰ Elgueta, Javier. "SEGURIDAD INTERNACIONAL..." *ibidem*, pp. 68-69.

Lo que en la posguerra y, de manera genérica, podemos encontrar en la interacción social internacional durante el lapso calificado como "guerra fría", es la relación político-económica entre grupos de poder de los llamados países socialistas entre sí, de los países capitalistas entre sí y de esos mismos grupos de los países capitalistas con los denominados socialistas.

Dentro de estas tendencias se encuentran una serie de matices en las acciones sociales de los conglomerados políticamente activos, que generalmente se originan dentro del marco geofísico del Estado-nacional para repercutir en lo internacional, y que históricamente van variando pero que finalmente se mantienen dentro de las pautas dictadas por los grupos de poder hegemónicos que liderean a los adeptos de las formas ideológicas dominantes de esas organizaciones sociales.

En este período, el Estado va adquiriendo una actitud omnipresente en todos los ámbitos de la sociedad; su penetración y regulación en todas las esferas hace que éste mantenga un control, en algunas ocasiones excesivo, en la sociedad en general. Ralph Milliband nos ilustra esta penetración de la manera siguiente: "Como nunca antes, los hombres viven hoy a la sombra del Estado. Por su control, compiten los hombres; y contra el Estado rompen las olas del conflicto social.

En grado cada vez mayor, el Estado es aquello con lo cual los hombres tropiezan al enfrentarse a otros hombres. Por esto, porque son seres sociales, son también seres políticos lo sepan o no. Nos está permitido no interesarnos en lo que hace el Estado; pero es imposible dejar de sentir su influencia."³⁹

Si bien esta concepción de Estado, según hace referencia el autor, se formuló mediante la observación de algunas de las principales características económico-políticas de las sociedades capitalistas avanzadas; si buscamos algunos de estos rasgos en los llamados países socialistas e incluso en la mayoría de los subdesarrollados, no será difícil encontrarlos. No obstante, es necesario recordar que hay que hacer las salvedades pertinentes en cada uno de los grupos sociales. Por ello habría que aclarar que en los países llamados socialistas, el Estado se constituye en un ente ideológicamente sustentado.

Con ese marco podemos entender que el Estado se había situado dentro de una esfera más amplia de la actividad social; sus actividades incidían plenamente en la economía y la política, ya nada le era ajeno, pues como indicaba Poulantzas en uno de sus escritos: "Los aparatos del Estado tienen por cometido principal mantener la unidad y la cohesión de una formación social concentrando y consa-

³⁹ Milliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. Ed. Siglo XXI. Décima edición. México, 1980, p. 3.

grando la dominación de clase, y reproducir así las relaciones sociales; es decir, las relaciones de clase.

Las relaciones políticas y las relaciones ideológicas se materializan y encarnan, como prácticas materiales, en los aparatos de Estado. Estos aparatos comprenden de una parte el aparato represivo de Estado en sentido estricto y sus ramas: ejército, policía, prisiones, magistratura, administración; de otra parte, los aparatos ideológicos del Estado: el aparato escolar, el aparato religioso, -las iglesias-, el aparato de información -radio, televisión, prensa-, el aparato cultural -cine, teatro, edición- el aparato sindical de colaboración de clase y los partidos políticos burgueses y pequeño burgueses, etc.; en fin, en cierto aspecto, y al menos en el modo de producción capitalista, la familia.

Pero además de los aparatos de Estado, se encuentran igualmente el aparato económico en el sentido más estricto, la empresa o la fábrica, que, como centro de apropiación de la naturaleza, materializa y encarna las relaciones político-ideológicas." ⁴⁰ Con esta indicación, vemos que el Estado permeaba todas las actividades de la vida social imponiendo su posición dominante.

Por su parte, en los países latinoamericanos esa tendencia no se sustrae a las formas de gobierno; pero es en la década de los sesenta cuando se expande la euforia del desarrollo independiente, y se constituye en la región como uno de los acicates para el proteccionismo del capital nacional. No obstante su insuficiencia para estimular el desarrollo, agudiza los conflictos sociales derivados de la lucha por establecer los diversos proyectos nacionales y ello determina que la estabilidad y pacificación internas se obtengan por el control militar; por ello la década de los setenta es de un tendencial retorno de las dictaduras.

Y aunque con ello se estimuló la creación de una riqueza incipiente, especialmente por la afluencia de créditos accesibles de los capitales internacionales, esa situación internacional provocó el incremento de las deudas externas en la región.

La incapacidad de las administraciones castrenses para generar el desarrollo del potencial económico de las burguesías locales, y la dialéctica de la relación internacional que requería de una productividad legitimada -como en los países industrializados-, en las administraciones civiles democráticamente electas llevó a que la década de los ochenta fuera el momento del transicional paso a la internacionalización de las economías latinoamericanas en las que, por arrastrar la deuda externa, se buscan soluciones basadas en la desestatización y desregulación de la actividad económica y esas presiones son el sustento disuasivo para lograr la modificación del modelo de crecimiento.

⁴⁰ Poulantzas, Nicos. ESTADO, PODER Y SOCIALISMO. Ed. Siglo XXI. México, 1980.

Esa situación de endeudamiento constante por la participación del Estado en todas las esferas de la actividad social y su macroaparato burocrático, puso en entredicho la vigencia del modelo organizacional y se propusieron teorías para limitar los alcances de su actividad.

Por ello se pensó que era necesario regresar la economía al sector privado e impulsar su desarrollo por las fuerzas del mercado. Esta actividad se inició en dos países de gran relevancia en el mundo capitalista: Estados Unidos e Inglaterra, y fue incidiendo, paulatinamente, en otras partes del mundo.

En Inglaterra los promotores fueron los integrantes del gobierno del Partido Conservador Inglés, bajo la responsabilidad de Margaret Thatcher, y en Estados Unidos se facilitó con el retorno del Partido Republicano al gobierno con Ronald Reagan a la cabeza. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se podía hablar de un modelo neoliberal, sino, por el contrario, los criterios académicos calificaban a esta tendencia como neoconservadora.

En una descripción sobre el proyecto político de Reagan para las elecciones de 1980, se dice que "Las respuestas conservadoras han permanecido latentes a lo largo de la historia política de Estados Unidos, adquiriendo una presencia más definida en aquellos momentos en que existe un aparente agotamiento de las respuestas "liberales", o cuando éstas intentan rebasar los márgenes tradicionalmente aceptados.

Estos movimientos se identifican con la defensa de los principios tradicionales del liberalismo sobre los que se fundó la Nación; internamente, "libertad individual", federalismo, *laissez faire*; y en política exterior, mantenimiento de cierto aislacionismo a principios de siglo, y posteriormente la tendencia a una vuelta a posiciones intervencionistas para recuperar el liderazgo internacional del que disfrutaba Estados Unidos en la segunda posguerra."⁴¹

De acuerdo con lo aquí descrito, el conservadurismo no es otra cosa que un liberalismo primigenio que, por ser parte de la historia, perdió su vitalidad y, por ello, su liberalidad.

Estas son las razones por las que, de manera histórica, al liberalismo se le identifica como un neoconservadurismo, pero por tener en sus raíces las proposiciones del otrora pensamiento liberal, también se le ha calificado como un neoliberalismo, aunque esto último se soslaye porque al grupo republicano se le identificaba con el otro enunciado.

41 Botzman, Mirta, et al. "La elección presidencial de 1980: un balance de posiciones de fuerzas, en ESTADOS UNIDOS PERSPECTIVA LATINOAMERICANA". México. CIDE. No. 9. 1981, p. 22.

Esto lo encontramos en el mismo documento donde se afirma que: "Con un razonamiento elaborado, coherente y que aparentemente responde a la realidad norteamericana a fines de los sesenta y en respuesta a la turbulencia social de entonces, el grupo de intelectuales conocido como neoconservador, comienza a adquirir notoriedad, cobrando predominio en el transcurso de los últimos años del decenio setenta.

Además, al contar con una respuesta aparentemente articulada para todas y cada una de las situaciones difíciles del país, se brindó a Reagan la fundamentación académica y sofisticada capaz de disfrazar sus expresiones simplistas y lograr el apoyo de amplios sectores del electorado norteamericano....centrando su propuesta en la necesidad de reconstituir la posición internacional norteamericana a través de "contener" el avance de la URSS y de recuperar el liderazgo dentro del mundo occidental. En este contexto, la relación con la Unión Soviética se constituye en prioritaria, retomándose muchos de los lineamientos del periodo de la guerra fría.

La contradicción principal a nivel mundial es, dentro de su esquema, la confrontación entre el mundo occidental y el "comunismo", argumentándose que Estados Unidos debe retomar su papel hegemónico y preservar la paz mundial como forma, además, de garantizar su propia seguridad. Por tanto, Reagan propone reformular la política hacia la URSS para eliminar la brecha militar que a su juicio es el elemento principal que separa a la Unión Soviética de Estados Unidos.

Paralelamente a la política de contención, se plantea la necesidad de recomponer la alianza occidental con Estados Unidos a la cabeza, a través del establecimiento de vínculos estrechos que, al ser respaldados por la nueva política dura hacia la URSS, harían más confiable dicha alianza. Subordinada a la política de contención, Reagan propone hacia el Tercer Mundo el mejoramiento de las relaciones con los países amigos (como Brasil y Argentina), que fueron afectados por la política de derechos humanos de Jimmy Carter, a la vez que propone acciones enérgicas ante gobiernos hostiles a los intereses norteamericanos (como Nicaragua, Cuba y Granada)."⁴²

En ese proyecto que era coincidente, especialmente en la aplicación de las medidas económicas, con el del gobierno inglés, se inicia la difusión de las bondades del neoconservadurismo. El primer lustro pasa sin grandes cambios, pero el éxito de la política económica asegura la reelección de Reagan por un segundo cuatrienio. Es a partir del segundo lustro de la década de los ochenta que las transformaciones, a nivel internacional, comienzan a acelerarse.

⁴² *Ibidem*, pp. 22-23.

La muerte en la URSS del líder Brezhnev y las casi sucesivas de Andropov y Chernenko permiten el ascenso de Gorbachov, quien a fines de 1984 había viajado a Gran Bretaña y acerca de él la Primer Ministro Margaret Thatcher dijo que le gustaba su estilo pues se podía negociar con él.

En 1985 Gorbachov es nombrado secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética e inicia la renovación del Partido y del Gobierno con sus propuestas de la Perestroika y la Glasnost.

Los primeros efectos de su política exterior fueron suspender las pruebas nucleares y la posterior eliminación de las armas nucleares de alcance medio y culminarían con la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán. En el interior se inicia, a partir de 1988, un proceso para autonomizar las empresas y se aprueba una ley de cooperativas que permitirá el arrendamiento de las tierras laborables. El Estado omnipotente también se retira en los países de economía centralizada.

Las reuniones cumbre entre Gorbachov y Reagan ponen de manifiesto las coincidencias entre las políticas norteamericanas y soviéticas para disminuir la tensión mundial del armamentismo y también el resquebrajamiento del monolitismo en las actividades económicas de la URSS. Esta situación irá alcanzando, paulatinamente, a las otras regiones de las zonas de influencia respectivas, por lo que las premisas del neoliberalismo, con las peculiares condiciones en cada país, se asentaban como el nuevo modelo de organización social.

En el caso latinoamericano, después de que estalló la crisis de la deuda externa en 1982 y se prolongó hasta 1984, la viabilidad para la recuperación se puso en entredicho; con el fin de salvar la situación, se formularon programas de ajuste tendientes a mantener el funcionamiento de las economías y evitar el colapso de la deuda.

Los acreedores no tuvieron otra opción que la renegociación de las deudas exteriores de los países y simultáneamente se adoptaron los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional, entre los que se destacó el decremento en el gasto social, la apertura comercial y la liberación de restricciones a la inversión extranjera directa a fin de exportar los excedentes de mercancías y obtener una balanza de capitales positiva para equilibrar a los deteriorados sectores externos y con ello revitalizar las economías.

Esos modelos trajeron consigo la implantación de este esquema de corte neoliberal que debió aplicarse de conformidad con las particulares circunstancias de cada uno de los países de la región. No obstante, ello permitió que en 1984 se incrementara la tasa de crecimiento del PIB, pero no se mantuvo más allá de 1986,

pues a partir de esa fecha permaneció a la baja hasta casi el estancamiento en 1990.

Un análisis del sistema neoliberal, a partir de juicios basados en indicadores macroeconómicos convencionales (crecimiento del producto interno bruto, ingreso per cápita, inversión bruta, etc.), nos diría que el modelo parece positivo y en algunos casos, incluso espectacular. Pero el problema no radica en los indicadores en sí, sino en lo que no señalan. Detrás de los números hay historias humanas y naturales.

El liberalismo pugna por una claudicación del Estado frente a su más importante e insoslayable responsabilidad: la consecución del bien común de la sociedad, y esto es lo único que lo justifica, por lo que quienes defienden los modelos neoliberales son aquellos que se beneficiarán de la ausencia de controles, de métodos y de reglas del juego necesarios para alcanzar el equilibrio y el bien común de la sociedad, provocando la "ley de la selva donde los más poderosos, astutos o inescrupulosos tomarán las mejores posiciones del mercado, donde en aras de la eficiencia, la productividad y la competitividad, pasan por encima de la dignidad, de la seguridad, del desarrollo, y de la realización del hombre."⁴³

México enfrenta una deuda social muy superior a su deuda externa. La ignominiosa pobreza en que se encuentran sumidos millones de compatriotas y el aumento incesante de desempleados y niños desnutridos, muestra, de hecho, algunos de los fantasiosos resultados del actual esquema neoliberal.

A riesgo de un colapso social de efectos insospechados como consecuencia de la inconformidad y abandono del grueso de la población, el rumbo debe ser corregido encaminado a lograr la justa redistribución del ingreso.

Durante tres sexenios, el desarrollo estabilizador generó bienestar hasta ahogarse entre el proteccionismo y la represión sangrienta. Luego, por dos sexenios, el populismo alentó la ilusión de prosperidad hasta que su demagogia y corrupción la derrumbó. Ahora culminan dos sexenios de neoliberalismo con la amenaza de otro colapso mayor, sólo que ahora estamos mucho más pobres y endeudados que antes. ¡Ahora nos oprime un círculo vicioso!

Para combatir la hiperinflación, el neoliberalismo contrajo los salarios y el mercado, frenó el deslizamiento el peso, abrió la frontera a la importación y renegoció la deuda exterior. Logró bajar la inflación con retraso de dos años al plan, a costa de empobrecernos a todos: seis millones de familias en la miseria, nueve millones

⁴³ Cfr. USEM, "EL FINANCIERO", Expectativas, retos y riesgos del neoliberalismo, 26 de agosto de 1993.

de desempleados, tres millones de emigrados, producción alimentaria en crisis, salud y educación mediocres, infraestructura deteriorada.

Ningún gobierno ha señalado que su objetivo es arruinar a la nación, empobrecer a las mayorías nacionales, desarticular la planta productiva, acentuar la vulnerabilidad financiera externa del país o socavar las bases del desarrollo futuro de México. Por lo contrario, todos los gobiernos han afirmado que sus metas e instrumentos de política son los mejores para nuestro país, atendidas las circunstancias de su tiempo.

Por eso, una evaluación objetiva de las políticas públicas de cada gobierno, época o modelo económico, debe realizarse ponderando sus resultados reales y no por lo que de sí mismo dicen los gobiernos.

En esta perspectiva, la reducción de la inflación, el superávit fiscal y el moderado crecimiento económico de los años 1989-1993, que son presentados como los importantes logros del último gobierno neoliberal en México, se ven cuestionados no sólo por la profundización de la vulnerabilidad externa de la economía mexicana sino también por los enormes costos sociales y económicos del ajuste.

El crecimiento colosal del desempleo y del empleo precario, el deterioro salarial y de los ingresos campesinos, el agravamiento de la inequidad en la distribución del ingreso, el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, el incremento de la desnutrición infantil severa y de la mortalidad por deficiencias nutricionales son efectos reales del modelo neoliberal.

Además la modificación de los precios relativos de bienes y servicios en favor de los grupos monopólicos y oligopólicos, la profundización de la desarticulación interna y de la desigualdad en el desarrollo de las ramas de la producción, el deterioro y acumulación de rezagos en infraestructura carretera, ferroviaria, hidráulica y urbana, la quiebra de empresas que no han resistido la competencia externa, la microeconomía tambaleante de numerosas empresas que producen en condiciones de desventaja competitiva por la sobrevaluación del tipo de cambio, las elevadísimas tasas de interés, la contracción de los mercados, los rezagos estructurales y el achicamiento de las políticas de fomento, evidencian no sólo la fragilidad sino la inconveniencia general del modelo neoliberal para la microeconomía de la abrumadora mayoría de los mexicanos.

Desde luego, el modelo neoliberal promete un paraíso futuro donde, a partir de la integración de México al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, ingresarán al país capitales suficientes para equilibrar las cuentas externas, generar un gran número de puestos de trabajo y elevar los salarios, transferir tecnología y alcanzar la eficiencia general de la economía mexicana. Sin embargo, el paraíso neoli-

beral prometido puede resultar un mero espejismo dadas las asimetrías productivas profundas entre México y los países del norte, así como la ausencia de una verdadera política industrial y agrícola que fomente congruentemente el desarrollo y la articulación de nuestra planta productiva.

Por ello, el país requiere una profunda modificación de la estrategia económica aplicada en la última década, no para volver al modelo que se colapsó en 1982, lo cual no es viable ni deseable, sino para construir creativamente con los pies en la tierra de hoy un porvenir mejor para los mexicanos.

Al corto plazo el utilitarismo neoliberal presentará mejores resultados, el balance económico de las empresas de este corte será más positivo; pero el balance social será cada vez más pobre, y a la larga las únicas empresas y las únicas sociedades que prevalecerán serán las que puedan presentar un balance equilibrado en lo económico y en lo social. Por ello, esta evolución en los criterios de organización económico-política en los diversos países será determinante para la reorientación de los criterios de la seguridad nacional en el mundo.

1.4 EL DESPLOME DEL "SOCIALISMO REAL".

Uno de los acontecimientos que de una u otra manera dieron un giro a la estructura de las relaciones políticas, económicas y sociales en el mundo fue la radical transformación que se inició en los países de Europa del Este al concluir la década de los ochenta; y aunque este evento no puede considerarse como un hecho aislado de lo que acontecía en otras partes del mundo, es innegable que sus transformaciones están directamente relacionadas con actos de gobierno instrumentados especialmente en la Unión Soviética.

Según algunos estudiosos de la realidad económico-política de los llamados países socialistas, el socialismo, -de conformidad con las aspiraciones teóricas de sus promotores-, no había logrado consolidarse en ninguna parte del mundo pues algunos hablaban de un proyecto socialista que había degenerado en dictadura burocrática al que se le llamó socialismo "real" y otros decían que éste era un capitalismo de Estado.

Lo cierto es que no obstante los grandes avances en el desarrollo científico-tecnológico y, por ende, económico; e independientemente de los discursos apologeticos y autocomplacientes de los dirigentes gubernamentales en turno, la desigualdad social seguía perviviendo en la región. Ello mantuvo de manera latente o abierta los conflictos sociales.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. Bettleheim, Charles. LAS LUCHAS DE CLASE EN LA URSS. México, Ed. Siglo XXI. 2 vols, 1978.

El problema fue que todas las atrocidades se ocultaron bajo la idea del socialismo. La palabra socialismo se convirtió en una expresión que se enunciaba con tantos contenidos, como el sentido que le daban cada sujeto o cada uno de los grupos sociales que lo utilizaron.

Así, encontramos que en una expresión enciclopédica del concepto se dice que, en su sentido político, el socialismo es el "...conjunto de doctrinas que preconizan un cambio radical en la organización de la sociedad mediante la supresión de las clases sociales y una distribución más igualitaria de la riqueza... mediante la hegemonía de las clases trabajadoras y la colectividad de los medios de producción."⁴⁵

Sin embargo, esta expresión política va inevitablemente unida a una económica. Así, vemos que en su sentido económico "...la clase trabajadora está en condiciones de dominar los medios de producción y los productos, lo que implica la desaparición de la propiedad privada, por lo cual la propiedad es colectiva."⁴⁶

Esta, que es una proposición comúnmente divulgada, la podemos complementar de una manera más simplificada; Bertrand Russell nos dice que: "La definición de socialismo consiste en dos partes, una económica y otra política, una relativa a la producción y distribución de los bienes y la otra relativa a la distribución del poder."⁴⁷

Y si bien ésta es una idea que se había configurado históricamente, es hasta el Siglo XIX cuando toma su sentido actual. Inicialmente, con las propuestas teóricas de Saint-Simón, Owen, Fourier y Blanc, entre otros, en sus denuncias acerca de las consecuencias que el capitalismo traía sobre las condiciones de vida de la población trabajadora; después, Carlos Marx lo identifica como la socialización de los medios de producción y la toma del poder por la clase trabajadora.

El concepto de socialismo se enriquece y reformula con las aportaciones de subsiguientes pensadores como Pléjanov, Labriola, Kautsky, Lenin, Trotsky, Luxemburgo, Mao, etc. Ello lleva a concretar una de las aspiraciones teóricas de Marx: la unión de la teoría y la práctica en pro del socialismo. Pero también se impidió, por los problemas particulares de cada región y cada sociedad, que se mundializara el proyecto socialista como querían Marx y Federico Engels, a partir de la conciencia de clase del proletariado.

⁴⁵ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO Bruguera, Bruguera Mexicana de Ediciones. México, 1976. Tomo 15, p. 1547.

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Russell, Bertrand. DICCIONARIO DEL HOMBRE CONTEMPORÁNEO. Ed. Santiago Rueda. Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 268.

Esto ocasionó que en el momento de instrumentar las esperanzas teóricas de la construcción del socialismo en Europa, se vieran reprimidos y/o eliminados los teóricos y los militantes políticos, con excepción de la Rusia zarista en donde un levantamiento en Petrogrado acabó con la dinastía. Ahí Lenin, al frente del partido bolchevique, se dispuso a tomar el poder.

También podemos encontrar en ese contexto que Lenin, en "El izquierdismo, enfermedad infantil del comunismo" escribió lo que ha sido llamado como su "mensaje" teórico a los nuevos partidos comunistas; en él se expresaban las posibilidades de avanzar en las luchas revolucionarias, por ello, sobre ese texto, Anderson considera que "En esta obra sintetizaba las lecciones históricas de la experiencia bolchevique en Rusia para los socialistas del exterior, y por primera vez comenzaba a abordar los problemas de la estrategia marxista en medios sociales más avanzados que el del imperio zarista.

Por primera vez, también, la traducción sistemática de la obra de Lenin lo reveló a los militantes de toda Europa como un sistema teórico organizado, lo que fue como un repentino descubrimiento político para miles de ellos. Parecían darse entonces las condiciones para la difusión y fertilización internacionales de la teoría marxista en una escala totalmente nueva."⁴⁸

Pero esa euforia se fue diluyendo. El mismo Anderson nos dice que: "En realidad esta perspectiva desapareció rápidamente. Los brutales golpes asestados por el imperialismo a la revolución rusa habían diezmado a la clase obrera soviética aún en medio de su victoria militar sobre las fuerzas blancas en la guerra civil... el Estado soviético -enfrentado al obstáculo del atraso ruso y sin ayuda política del exterior- comenzó a tener dificultades internas.

La usurpación cada vez más endurecida del poder por el aparato del partido, la rígida subordinación de la clase obrera y la marea en ascenso del chovinismo oficial se hicieron tardíamente obvias para el mismo Lenin, después de caer mortalmente enfermo en 1922. Sus últimos escritos -desde su artículo sobre la raskrin hasta su testamento- pueden considerarse como un desesperado intento teórico de hallar las formas que permitiesen un renacer de una auténtica práctica política de masas, capaz de destruir el burocratismo del nuevo Estado soviético y restaurar la unidad y la democracia perdidas de octubre."⁴⁹

Lo sucedido en la Unión Soviética podemos encontrarlo, con sus propias particularidades, en los otros países de la Europa del Este después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, y, posteriormente, en China.

⁴⁸ Anderson, Perry. CONSIDERACIONES SOBRE EL MARXISMO OCCIDENTAL. Ed. Siglo XXI. México, 1979, pp. 27-28.

⁴⁹ Ibidem, p. 28.

Lo que se puede desprender de estas consideraciones es que entre la teoría socialista y el llamado "socialismo real", concepto con el que se califican a todos los países llamados socialistas, hay una gran diferencia. Esta es la apreciación en la que se apoya Octavio Paz para hacer sus observaciones y sus críticas a esos regímenes.

La teoría socialista es producto de la confluencia de proposiciones generadas en muchos orígenes y tiene entre sus haberes el reconocimiento a quienes sentaron las bases para formular las estrategias que permitieron el establecimiento de una nueva forma de organización de la sociedad; entre ellos, cabe destacar las aportaciones hechas por Marx y Engels, Lenin, Trotsky y Bakunin, entre otros. En sus opiniones, Paz señala que los supuestos básicos de la teoría socialista se sustentan, inicialmente, en la adquisición de la conciencia del ser humano para y sobre sí mismo.⁵⁰

Y agrega que mucho de lo que se dice que debería de ser el socialismo se queda solamente en la teoría socialista, aunque se argumente y afirme que hay un socialismo "real", por lo que hace un recorrido teórico-empírico sobre los orígenes y el proceso de la llamada "realidad" socialista.

Estas observaciones de Paz parecen encontrar eco en los diversos ejemplos que expone sobre los procesos sociales de los llamados países socialistas. Uno de ellos es el de la Unión Soviética, sobre el que dice: "A pesar de su apariencia de gran mole de hielo y hierro, la Unión Soviética se enfrenta a contradicciones... Rusia es una sociedad jerárquica de castas y es una sociedad industrial.

Por lo primero está condenada al inmovilismo; por lo segundo, al cambio. La movilidad social es casi nula, pero las transformaciones industriales, sobre todo en el dominio de la industria pesada y la tecnología militar son notables. En Rusia las cosas cambian, no los hombres. De ahí el costo inmenso en vidas y en trabajo humano, de la industrialización.

La inhumanidad de la industria, rasgo presente en todas las sociedades modernas, se acentúa en la URSS porque primordialmente la producción no está organizada para satisfacer las necesidades de la población sino la política del Estado. Lo más real, los hombres, están al servicio de una abstracción ideológica. Esta es una forma de enajenación que Marx no previó."⁵¹

Otro de los problemas que se mantienen en la república es la divergencia de nacionalidades que se mantienen en la actualidad. Así vemos que: "...la URSS es un conjunto de pueblos distintos, cada uno con su lengua, su cultura y su religión.

⁵⁰ Paz, Octavio, *EL ARCO Y LA LIRA*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 258.

⁵¹ Paz, Octavio, *TIEMPO NUBLADO*. México, Ed. Seix Barral, 1983, p. 63.

Dentro de este conglomerado, Rusia, propiamente dicha (República Socialista Federativa Soviética Rusa) domina a las demás. Así, dos rasgos caracterizan, desde el punto de vista de las nacionalidades, a la URSS: la heterogeneidad y la dominación. La URSS es un imperio en la aceptación clásica de la palabra: un conjunto de naciones dispersas sin relaciones entre ellas -cada una con lengua, cultura y tradición propias- sometidas a un poder central.

Las tensiones nacionales dentro del imperio ruso, como es sabido, son frecuentes y permanentes. El nacionalismo de los ucranianos sigue vivo todavía, a pesar de las persecuciones; lo mismo puede decirse de los bálticos, los tártaros y las otras naciones... la historia del siglo XX no ha sido la historia de la lucha de clases sino la de los nacionalismos combatientes.

El caso de las naciones soviéticas que profesan la fe mahometana posee una significación particular. Son pueblos que han conservado su identidad nacional y cultural; su crecimiento demográfico ha sido extraordinario y en unos cuantos años serán las dos quintas partes de la población soviética. El Estado burocrático ruso no ha logrado resolver la cuestión nacional ni la cuestión religiosa, dos cuestiones que son una y la misma para la tradición islámica.

En un futuro no demasiado lejano el gobierno de Moscú tendrá que enfrentarse, dentro de sus fronteras, al triple reto del Islam: el religioso, el nacional y el cultural... En Rusia no existe ese espacio político libre -arena donde las clases y los grupos avanzan, retroceden y pactan- que ha hecho posible las conquistas obreras desde hace más de un siglo. A la creciente presión social, la Nomenklatura - como se llama en Rusia a la clase privilegiada- opone una rigidez también creciente.⁵²

En el caso de la política exterior, Paz dice que: "Desde hace más de diez años el gobierno soviético persigue una franca política de expansión... En los años próximos, ante el carácter indomable de las contradicciones sociales y nacionales, el gobierno ruso buscará como salida la expansión hacia el exterior.

Hasta ahora la expansión política ha sido acompañada por la expansión militar o, en casos como los de Polonia, Checoslovaquia, Cuba y Vietnam, ha hecho depender la ayuda militar rusa la supervivencia de los gobiernos de esos países. La Unión Soviética ha vuelto a la antigua concepción del imperialismo que identificaba la dominación con el poder directo sobre los territorios, los gobiernos y las poblaciones... Así la función primordial de la expansión soviética es trasladar al exterior las contradicciones internas"⁵³. Afganistán, fue el ejemplo más patente de esa predicción.

52 Ibidem, pp. 66-68.

53 Ibidem, pp. 67-68.

Esta inconformidad en la sociedad soviética rusa también se ha hecho manifiesta en otros países del bloque de la Europa oriental y en otras partes del mundo; ello lo encontramos en las siguientes opiniones: "La revuelta de los obreros polacos está destinada a tener una influencia inmensa lo mismo en Rusia que en los países satélites. No importa que el ejército polaco haya aplastado la revuelta de Polonia; desde la revuelta de Cronstadt, reprimida por Lenin y Trotsky en 1921, hasta las huelgas de Polonia en 1981, no se ha interrumpido la cadena de sublevaciones y motines populares en contra de las burocracias comunistas.

No tenemos noticias de los trastornos en la Unión Soviética -aunque los relatos de Solyenitzin y los otros disidentes han disipado un poco nuestra ignorancia- pero los sucesos de Hungría, Checoslovaquia y Polonia están en la mente de todos."⁵⁴

También en sus argumentaciones, Paz cuestiona la existencia de un socialismo en el sentido que lo exponía la teoría marxista, y resalta la vigencia de regímenes burocráticos que se imponen de manera totalitaria.

Para Hanna Arendt y más recientemente para Claude Lefort, la verdadera novedad es de orden político: "...la historia no había conocido nada semejante al sistema totalitario moderno... Alain Besançon destaca la función privilegiada de la ideología dentro del sistema -es una realidad ilusoria pero más real que la humilde realidad real- y propone que se llame al sistema: ideocracia. Cornelio Castoriadis subraya la naturaleza dual del capitalismo burocrático: es una sociedad de castas dominada por una burocracia ideológica y es una sociedad militar. Rusia ha pasado insensiblemente, dice Castoriadis, del régimen de dominación del partido comunista a otro en el que las realidades y consideraciones militares son las primordiales y de ahí que la llame estatocracia.

La lista de las interpretaciones y las denominaciones pueden prolongarse pero la verdad es que la querrela taxonómica reposa sobre un acuerdo. Ningún autor serio sostenía que en 1980 la Unión Soviética era un país socialista. Tampoco que, como creían Lenin y Trotsky, fuera un Estado obrero deformado por la excrecencia burocrática.

Si pensamos en las instituciones y realidades políticas, era un despotismo totalitario; si nos detenemos en las estructuras económicas, era un vasto monopolio estatal con formas peculiares en la transmisión del uso, el goce y el disfrute de las riquezas y los productos... si reparamos en las divisiones sociales, era una sociedad jerárquica con escasa movilidad, en la que las clases tienden a petrificarse en castas y dominada en la cúspide por una nueva categoría a un tiempo ideológica y militar: ideocracia y estatocracia, todo junto. Esta última descripción

⁵⁴ *Ibidem*, p. 65.

es particularmente justa: la Unión Soviética era una sociedad hecha a imagen y semejanza del Partido Comunista.”⁵⁵

Los problemas del nacionalismo y las etnias, que fueron reprimidos durante mucho tiempo, resurgieron con la Perestroika; así en diciembre de 1986 hubieron disturbios en Asia Central como indicio de las inconformidades acumuladas; en mayo de 1987 se realizaron las primeras manifestaciones nacionalistas rusas que clamaban por una autonomía; para febrero de 1988 las expresiones del nacionalismo tuvieron lugar en Armenia.

Fuera de la URSS, en Polonia, el 19 de agosto de 1988 se formó el primer gobierno postcomunista; ello sería el detonante para el potencial proceso de autodeterminación de los países de Europa del Este. Un mes después, los movimientos separatistas arrojaron en la URSS pues Estonia recuperó su bandera y su lengua que se aceptó como idioma oficial, con lo que se inicia el camino hacia la independencia de los países bálticos. Y en noviembre hubo manifestaciones nacionalistas en Georgia, Azerbaiyán y Armenia.

Para 1989 los movimientos de reivindicación nacionalista y étnica se generalizan con expresiones violentas o pacíficas; Nagorno-Karabaj, Tbilisi, Uzbekistán, Kazajastán y el pronunciamiento de autodeterminación de Lituania son ejemplos de ello. Gorbachov anuncia en el mes de julio que los enfrentamientos internos amenazan con nulificar a la Perestroika y ponen en peligro la integridad del Estado, pero los movimientos continúan.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 fue el preludio para la reunificación alemana que acordaron Helmut Kohl y Mijaíl Gorbachov en julio de 1990. Un mes antes, en junio, Gorbachov aceptó reunirse con los representantes de los países bálticos para un tránsito legal hacia la autodeterminación que no se consolidó. En marzo de 1991 se convocó a un referendun para conocer las posibilidades de mantenimiento de la Unión Soviética, y en Estonia, Lituania y Georgia hubo pronunciamientos en pro de la independencia.

El intento de golpe de Estado en agosto de 1991 deterioró la capacidad de gobernar de Gorbachov y dos meses más tarde se firmó el nuevo Tratado de la Unión con miras a emprender el camino de las transformaciones económicas en el marco de una confederación de repúblicas soberanas.

Las repúblicas bálticas siguieron reclamando su independencia, la cual lograron cuando Rusia, Bielorusia y Ucrania decidieron crear la Comunidad de Estados Independientes y así pusieron fin a la existencia de la Unión Soviética y a sus instituciones.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 62.

Desde la disolución de la URSS, 24 nuevos Estados han declarado su independencia y continúan luchando por establecer o consolidar su poder y soberanía. Muchas de estas nuevas naciones están siendo sacudidas por el nacionalismo y por guerras civiles, étnicas o regionales, o están a punto de verse inmersas en un conflicto.

De los 24 Estados que han surgido de la disolución de la URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía, seis se han visto divididos por una guerra civil: Azerbaián, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Georgia, Moldavia y Tayikistán. En todos estos casos, el Estado no logró establecer su autoridad y control sobre lo que considera su territorio. Los otros 18 países han sobrevivido a las fases iniciales de la creación de un Estado, pero Eritrea, Estonia, Etiopía, Macedonia, Ucrania e incluso Rusia corren aún riesgo de conflictos.

Los peligros para los nuevos Estados representan una serie de complejos desafíos políticos nacionales e internacionales tan interrelacionados que son casi indistinguibles. El uso de la fuerza sigue siendo la característica dominante en la creación y la defensa de un país, de sus fronteras y su población. Por sí misma, la fuerza no construye los Estados nacionales, pero sí puede crearlos y destruirlos.

Los nuevos Estados son muy vulnerables al peligro de guerras civiles de carácter étnico, bien porque son demasiado débiles para superar las divisiones de la sociedad, como ocurre en Tayikistán, bien porque un sector importante de la población los considera ilegítimos. En ambos casos, los individuos buscan poder y refugio en sus grupos étnicos, y esas divisiones políticas son las que empiezan a alimentar los conflictos étnicos. El grupo étnico, que no reconoce la legitimidad del nuevo Estado, toma las armas y trata de establecer su propio Estado.

La ideología del nacionalismo étnico lleva a la aparición de movimientos secesionistas en los Estados recién surgidos. Donde la ideología étnica nacionalista no es dominante, los grupos étnicos luchan por obtener el control del Estado, mientras que cuando esta ideología es prevalente, los grupos étnicos luchan por establecer Estados independientes.

El nacionalismo étnico es la ideología que define la nación como una comunidad política que comparte un origen, lengua, cultura o religión comunes. Frecuentemente, es el resultado de miedos e inseguridades de un determinado grupo étnico, preocupado ante la perspectiva de pertenecer a un Estado con un diferente grupo dominante. Estos miedos e inseguridades son particularmente intensos cuando ambos grupos étnicos tienen una larga historia de conflictos, como en el caso de los armenios con los turcos o los serbios con los croatas.

Aunque el nacionalismo étnico podría parecer un instrumento adecuado para la construcción de un Estado, de hecho provoca un efecto contrario al impulsar a otros grupos étnicos a defenderse o a ampliar sus demandas políticas.

De manera paralela, ya fuera de manera violenta, como sucedió en el caso de Rumania, o mediante presiones populares que permitieron la celebración de elecciones, como en Hungría y Checoslovaquia (que pacíficamente acordó su separación en 1993), y coincidiendo con las transformaciones ocurridas en Polonia y la reunificación de Alemania, el bloque de Europa del Este se desmembró y con él toda la confrontación de la guerra fría.

Así, el predominio de un sistema económico-social sobre su adversario no sólo puso fin al bipolarismo político, ideológico y militar que predominó en los últimos 40 años de vida del planeta, sino que también ha dado lugar a reajustes geopolíticos tan profundos como el surgimiento de 17 nuevas naciones en Europa y la alteración de fronteras por cuya definición hubo dos guerras tan generalizadas que abarcaron tanto esfuerzo, destrucción y víctimas, que se les ha calificado de mundiales.

En fin, el colapso del bloque socialista de Europa y la desaparición misma de la Unión Soviética abren camino para la aparición de un nuevo orden mundial, que a la manera hegeliana, está generando nuevas tesis, las cuales, a su vez, procrean sus antítesis, y de la unión de los contrarios vendrán otras tesis; es decir, el fin de la historia no ha llegado aún.

Por todo ello, y de acuerdo con nuestra temática, los criterios acerca de la seguridad nacional están tomando, definitivamente, otro sentido ante la inexistencia de la bipolaridad y del hecho de que quede en el escenario internacional sólo una superpotencia: los Estados Unidos.

1.5 EL NUEVO ORDEN MUNDIAL.

El siglo XX se cierra con un aparente encogimiento de fronteras económicas y una estandarización de patrones de comportamiento social que diluyen las características del "ser nacional". El amplio mosaico de razas, lenguas, religiones y culturas que caracteriza a una humanidad que rebasa los cinco mil millones, es trascendido por la revolución tecnológica de las telecomunicaciones y por la transnacionalización de la economía.

Los Estados nacionales, cuyo surgimiento a finales del siglo XVIII y su consolidación en los dos subsiguientes caracteriza al modernismo en lo referente a la evolución de las sociedades, se ven influidos por el llamado proceso de globalidad, que parece trastocar valores jurídicos como la soberanía de los

pueblos y somete a la concepción misma de Estado y nacionalidad a una profunda mutación.

El hecho de que los sistemas de producción se internacionalicen cada vez más, para acoplarse a formas de vivir y estilos de consumir casi universales, hace obsoletos muchos conceptos y estrategias de desarrollo con características propias. Los modelos de crecimiento semiautárticos -neomercantilismo o de industrialización inducida por medio de sustitución de importaciones, para no mencionar la construcción socialista hoy tan demeritada- están condenados por la lógica del mercado, no precisamente de libre concurrencia, y por la búsqueda de las ventajas comparativas que hace a muchas grandes empresas capitalistas fabricar productos cuyos componentes se hacen en distintas partes del mundo, para luego ser vendidos en una amplísima diversidad de mercados nacionales.

En la construcción de este nuevo orden mundial se imponen como valores esenciales, que todos quieren más o menos copiar y adaptar a sus propios entornos, la democracia como organización socio-política y el capitalismo como método de producción. El corolario de ambos paradigmas es la proclamación del libre mercado y la consecuente reducción de la participación del Estado en la actividad económica.

La hipótesis de la libre concurrencia a los mercados se extiende, naturalmente, al ámbito internacional. Mientras existan Estados-nacionales independientes, se dice, habrá restricciones a la libre movilidad de capital y de la fuerza de trabajo lo cual, junto con la inmovilidad de los recursos naturales, obligará todavía por un largo tiempo a que los países se especialicen en producir aquello en donde obtienen costos y precios relativos comparativamente más ventajosos que sus vecinos.

Un comercio internacional de mercancías, servicios y capitales sin restricciones artificiales de las que imponen los gobiernos asegurará una nivelación de ofertas y demandas que a su vez llevarán a sistemas de precios relativos más racionales y a una asignación óptima, o como segunda opción, casi óptima, de los factores de la producción a todo lo largo y ancho del planeta.

En el extremo de la hipótesis de la economía liberal está la unificación universal de mercados, restringida únicamente por diferencias regionales extranacionales, de climas, topografías, dotación de recursos naturales y otros accidentes geográficos. "Lamentablemente sólo en teoría se puede alcanzar ese extremo de internacionalismo económico, porque al menos dos grandes obstáculos impone la realidad: los mercados nacionales e internacionales son imperfectos y están dominados por gigantes productores y coaliciones de consumidores que se enfrascan en

una feroz competencia monopolística, y la riqueza está hoy más inequitativamente distribuida en el mundo que nunca." 99

Con esa realidad económica deben funcionar, y así lo hacen, los Estados. El objetivo de todos ellos es defender los intereses de la colectividad a la que representan y buscar el bienestar de la misma; de otra manera, serán pacífica o violentamente transformados por las sociedades que los engendran, entonces los liderazgos estatales buscarán combinar el ideal teórico con la acción política a su alcance.

Así, la mayoría de los Estados se niegan a aceptar un determinismo económico y ponen en juego el voluntarismo político para cambiar la especialización que les toca, en una división internacional del trabajo que está lejos de ser armoniosa. Ese voluntarismo se ha moderado ante el agotamiento del Estado promotor o del Estado benefactor, en las modalidades que se han practicado hasta ahora, y se deja más en manos de los actores económicos privados solucionar problemas de producción, empleo y distribución de ingresos; si éstos no llegan a arrojar los resultados esperados, las presiones de sectores empobrecidos y reprimidos de las sociedades impondrán un repunte de la intervención estatal.

Pero existen otras razones por las cuales los gobiernos intervienen para regular y reorientar los mercados. Algunas de éstas son las que esgrimen gobernantes de países opulentos y en donde prevalecen formas avanzadas de democracia y economías altamente industrializadas. Es el caso de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Japón y otros, donde últimamente se imponen criterios proteccionistas contra supuestas "competencias desleales" de naciones que, por su exceso de oferta de mano de obra, pagan sueldos de hambre, o colocan plátano, cobre, café, trigo, soya y otros productos básicos, y no básicos como acero, a precios competitivos en los mercados de países ricos que subsidian a sus productores nacionales o privilegian a los de naciones que forman parte de sus respectivos bloques económicos.

Se aprecia, entonces, que el fenómeno globalizador de la economía de nuestros días no necesariamente está llevando a un internacionalismo económico más racional. En lugar de comercio libre y un verdadero multilateralismo comercial, se siguen imponiendo los intereses de los Estados nacionales y la formación de bloques económicos; nuevos proteccionismos, conocidos hoy con el eufemismo de "mercados administrados", parecen perpetuarse para bien o para mal y ello obligaría quienes han emprendido el camino de la apertura comercial a adecuarse a esta nueva realidad que está generando el orden político y económico de la globalidad imperante en el mundo.

99 Angulano, Eugenio. "MODERNISMO Y GLOBALIDAD" Excelsior, 26 de septiembre de 1993.

Asimismo, dentro de esta nueva realidad se presentará un conjunto de problemas entrelazados que comprende, entre otras, las siguientes actividades humanas: el crecimiento de la población mundial; el subdesarrollo humano, social y económico; el medio ambiente y los recursos naturales; la paz nuclear y la resolución de conflictos internacionales; el terrorismo generalizado; y el crimen organizado internacionalmente (narcóticos, prostitución, tráfico de órganos humanos).

Estos problemas tienen dimensión y/o efectos de alcance mundial y, por ello, trascienden las fronteras nacionales; presentan una alta complejidad y, muy variada composición ya que se integran con elementos políticos, técnicos, profesionales, sociales y económicos; además, se da una integración muy intensa entre ellos por lo cual generan una fuerza difícil de controlar.

El nuevo orden mundial ha dado paso a un desorden generalizado. ¿Qué país está en condiciones de organizar este desorden? Parece que es Estados Unidos, pero está debilitado y pronto dejará de ser el líder mundial. Estados Unidos conserva aún un cierto poder sobre sus antiguos aliados europeos y japoneses. Pero ser un líder significa algo más: que otros le sigan a uno de forma casi automática, y ya nadie va detrás de Estados Unidos de ese modo. Es imposible emprender nada sin ellos, pero eso no basta para ser un líder en el sentido en que lo eran en los años sesenta e incluso en los ochenta. Por lo demás, esa evolución es completamente normal. El período de la guerra fría y el de la hegemonía estadounidense, era totalmente excepcional. La opinión pública norteamericana está hoy tan dividida como hace cincuenta años. En 1941 fue necesaria una declaración de guerra japonesa y alemana para convencer al pueblo norteamericano y hacer que el país entrara en la guerra.

Estados Unidos es el país más fuerte, pero su poder no deja de debilitarse en favor de Europa y de Japón. Dentro de 10 años será posible emprender acciones sin contar con ellos, e incluso será posible emprender acciones contra el propio Estados Unidos. De hecho, Europa y Japón están empezando a hacerlo.

El problema no es tanto el de seguir o no a Estados Unidos. El problema es a dónde se le sigue. Y la visión que tiene Estados Unidos del camino es demasiado confusa para saberlo. No tienen ni remedios ni la voluntad política de ser los policías del planeta. No vivimos en un mundo unipolar dirigido por Estados Unidos, sino en un mundo multipolar desigual.

Estados Unidos está por encima de los demás, en una categoría propia pero no dirige, no gobierna.

Estados Unidos podrá utilizar el modelo del equilibrador (balancer) que siguió el Reino Unido en el siglo XIX: una potencia que garantiza el equilibrio mundial por

su carácter insular y más bien protegido. Pero el balancer debe ser cínico, amoral, como lo fue el Reino Unido. Sin embargo, Estados Unidos quiere ser más moral que los demás. Esta dimensión moral de la política exterior estadounidense impide a Estados Unidos desempeñar ese papel.

Pero si hablamos del Norte y el Sur, Estados Unidos ya no puede desempeñar el papel de equilibrador porque es parte interesada. Si afirma su neutralidad en ese terreno nadie podrá tomarle en serio, sobre todo en los países del sur.

Hechos como la matanza de Hebrón en medio oriente, el derribe de cuatro aviones serbios por la OTAN en Bosnia y el alzamiento indígena de Chiapas revelan - con todo sus especificidades y matices- la dificultad para lograr nuevos consensos en el mundo actual.

El "nuevo orden mundial" trajo aparejado un gran desorden mundial, que expresa en buena medida una resistencia, por diversos actores marginados o sojuzgados política y culturalmente, a aceptar un único patrón dominante y una sociedad global homogénea.

Signo de los tiempos es la creciente tensión entre la globalización de la economía mundial y los modelos de desarrollo "culturocéntricos", que parten de una sola visión de la cultura.

No se trata de un tema baladí. La crisis de los sistemas mundiales habla de una imperiosa necesidad por construir nuevos consensos con base en valores como la libertad, la gobernabilidad, la equidad y la tolerancia. Consensos de largo plazo que no pueden estar sustentados en acuerdos entre cúpulas sino que deben recoger un conjunto de convicciones nacionales, compartidas o concertadas como alternativa al poder tecnocrático, consumista e impersonal vigente y en medio de una tendencia a la crisis de los sistemas de representación política, que incluye a partidos y parlamentos.

La clave para edificar nuevos consensos como garantía para una paz consolidada pasa por la redefinición de las relaciones políticas, entendidas hasta ahora como una instrumentalización de intereses o una relación amigo-enemigo. El objetivo debe ser la construcción de una nueva ética-política que pueda conjugar la responsabilidad social de los actores con la orientación hacia fines compartidos. Se trata pues, de una opción crítica frente a modelos inspirados en un realismo inmedialista o en el llamado "pragmatismo de lo urgente". La esencia de estas ideas es que las transformaciones perseguidas sean el resultado de acuerdos y compromisos con base en referencias culturales compartidas.

Así pues, la participación democrática de la sociedad civil y una nueva ética-política serían los componentes básicos de la cultura y el desarrollo del nuevo milenio, y el candado para que los grupos sociales no tengan que levantarse en armas para hacerse oír y protestar contra las desigualdades y opresiones de los modelos de desarrollo vigentes.

Las transformaciones democráticas de 1989 verdaderamente marcaron un parteaguas en la historia mundial al haber cambiado radicalmente la política internacional. El conflicto entre Este y Oeste no sólo fue geopolítico sino que fue entre dos ideologías completamente opuestas: comunismo y democracia liberal. No obstante la caída de la cortina de hierro aún se desconoce la naturaleza y características de este nuevo período posterior a la guerra fría, es decir, existe gran incertidumbre de cómo es o será el nuevo orden internacional y de qué suerte acompañará a la democracia global.

La crisis que enfrentó el comunismo fue de tal magnitud en lo económico, político y social que no le permitió otra alternativa que practicar la apertura hacia occidente por la falta de mercados económicos y democracia política.

Atravesados por el actual período de la postguerra fría, sin embargo no se sabe con precisión, la duración de este momento democrático o si emergerán desafíos o rivales geopolíticos o ideológicos contra el mismo. ¿Representarán la última victoria de la democracia capitalista o será antelación del resurgimiento de regímenes o ideologías antidemocráticas?

De acuerdo con esta tesis, los principales retos a la democracia procederán de los países más pobres que adolecen de poblaciones cultas, clases medias o culturas democráticas o de sociedades de mejores niveles culturales como las ex-sociedades comunistas de Europa del Este que enfrentan en la actualidad enormes dificultades para integrar economías de mercado y consolidar sistemas políticos democráticos. El peligro estriba en que alguna de estas sociedades recaiga otra vez en algún tipo de autoritarismo, desconociendo a la democracia como la única salida viable para el desarrollo y el éxito económico de las naciones, lo que propicia el riesgo de conformarse nuevamente un mundo de dos niveles ocupando en la escala superior, por los países más democráticos y avanzados y en el inferior, por la sociedades más atrasadas y marginadas.

¿Quiénes serían entonces los principales competidores de la democracia? El primero sería el nacionalismo que ha resurgido en el mundo (por ejemplo el nacionalismo Serbio y Croata) y por otra parte, en segundo término se ha pensado también en que el Islam representa un alternativa a esta ideología, pero aunque significa la expresión política de 800 millones de personas en un territorio

que va del Africa Occidental al Sureste Asiático, se duda que mantenga un serio desafío por sus limitaciones territoriales, culturales y religiosas.

Durante los años de 1974 a 1990, ocurrió lo que el distinguido profesor de la Universidad de Harvard, Samuel Huntington denominó "la tercera ola democrática" (la primera ola fue de 1820 a 1926 y la segunda 1945 a 1962).

Esta transición hacia la democracia global, obedeció, según Huntington, entre otros, a los siguientes factores: problemas de legitimidad de los gobiernos autoritarios, educación y crecimiento económico, transformación de la iglesia de defensores a críticos del autoritarismo, cambios en las políticas de la Unión Europea, EUA y la ex-Unión Soviética, y el efecto-demostración que provocó estimulación democrática.

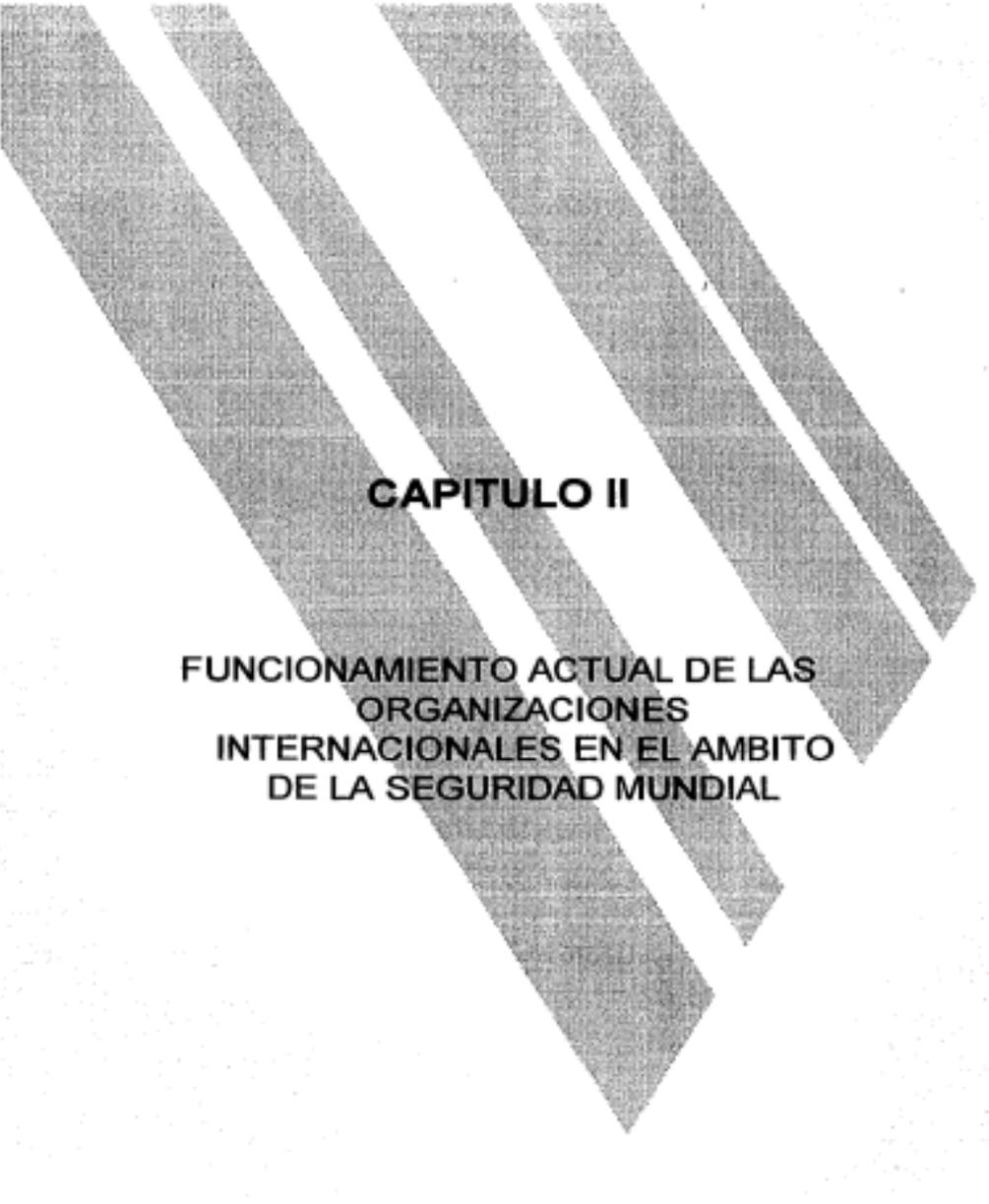
Las transformaciones como parte de la tercera ola hacia la democracia global se dieron en España, Portugal, Grecia, tres naciones centroamericanas, seis sudamericanas, Filipinas, Polonia, Rusia, Hungría, Ucrania, etc. y ciertos cambios de inicio democrático ocurrieron en México, Bulgaria, Rumania, Mongolia, Nepal, Egipto, Jordania, Túnez, Algeria, Zaire, Tanzania, etc.

México no puede sustraerse en este contexto a la "Nueva Ola" democrática mundial. Particularmente por su propia evolución histórica e institucional hacia mayores opciones democráticas, por sus vínculos estrechados en los últimos años hacia el sistema global y la integración norteamericana que lo hacen copartícipe y reflejo de los requerimientos de sociedades más desarrolladas para mantener mayores lazos económicos, comerciales o tecnológicos en base a una estabilidad y paz democrática.

Por otra parte, este proceso de globalización tiene algunos efectos políticos de envergadura. En primer lugar, provoca una disminución de poder y autoridad de los Estados-nacionales, y un segundo efecto político es el creciente deterioro de la norma central que rigió las relaciones internacionales contemporáneas: la distinción entre asuntos internos y externos de los Estados, de la que se derivaba el principio de no intervención en los asuntos internos.

La nueva visión del capitalismo, y de manera especial de los Estados Unidos de Norteamérica, supone que la forma en que un Estado maneje sus cuestiones internas, puede influir directamente en la seguridad internacional e incluso afectar los intereses de los países industrializados, por lo que el principio de no intervención ha quedado en entredicho y esa situación agrava más aún el ámbito de la seguridad nacional, tanto interna como externa, ya que esta nueva perspectiva se refleja con mayor asiduidad en la intervención de los organismos internacionales y regionales en los problemas internos de los Estados-nacionales.

Por ello, después de haber realizado un análisis de los diferentes conceptos de nación, de cómo ha evolucionado también el concepto de seguridad nacional y el surgimiento de la doctrina económica que actualmente está en boga, y de cómo se han dado los cambios y reajustes que se han originado en el mundo a raíz del desplome del bloque soviético, tenemos ya un gran marco de referencia, para, metodológicamente, partir de lo general a lo particular en nuestro trabajo; esto es, analizar primeramente el entorno mundial, luego el continental, y finalmente el nacional. Por tal motivo, abordaremos en el siguiente capítulo lo relativo a las organizaciones internacionales que deben velar por la seguridad mundial, posteriormente nos referiremos al ámbito continental o hemisférico y concluiremos con la seguridad nacional de México.

The background of the page features a decorative graphic consisting of four parallel, diagonal stripes that run from the top-left towards the bottom-right. These stripes are set against a white background and are separated by thin white gaps. The stripes are of uniform width and length, creating a rhythmic, geometric pattern.

CAPITULO II

**FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LAS
ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES EN EL AMBITO
DE LA SEGURIDAD MUNDIAL**

CAPÍTULO II

FUNCIÓNAMIENTO ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD MUNDIAL

2.1 LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

La reconfiguración político-ideológica en el mundo ha reducido considerablemente los focos de tensión político-militar otrora promovidos y preservados por los bloques en pugna, pero también ha visto nacer otros epicentros que emergen precisamente de esta nueva situación pero que su presencia queda opacada por los focos de tensión de mayor impacto para la sociedad debido al sensacionalismo de su difusión.

Aunque con las transformaciones en la Europa del Este debidas al derrumbe del "socialismo real" y la exaltación, en ese momento de triunfalismo, de que el modelo económico de los países industrializados era la alternativa para la superación de los problemas de pobreza y marginalidad en el mundo, aún con sus altibajos, lo cierto es que todavía no se ha podido establecer un criterio común de cómo lograrlo.

Si bien el desarrollo económico de la llamada era de la reaganomanía, basada en una administración de tipo gerencial que sólo regulaba las fuerzas económicas en libre competencia, rindió sus frutos ya que tanto Margaret Thatcher, Helmut Kohl y Francois Mitterrand en el contexto de la economía-mundo de occidente apoyaron la política; Japón, por su parte, seguía compitiendo por penetrar en el mercado norteamericano.

En ese modelo, el progreso del mundo se sustentó en la idea de una competencia ilimitada en todos los sectores económicos que implica la explotación dinámica de los recursos naturales, aunque se hable de controles ecológicos, la mayor variedad posible de bienes de capital y manufacturas, la privatización y oferta de servicios públicos, la competencia financiera, etc.

El papel del trabajador, dentro de ese marco, se reduce a un criterio eminentemente utilitario que tiene que cumplir con una alta especialización que le permita ser insumo de la tecnología robotizada; por su parte, el papel del administrador se reduce a identificar, de manera contable, las ganancias obtenidas.

Este modelo que se desarrolla en las naciones industrializadas se adopta y se asume en las que se encuentran en el llamado "Tercer Mundo", o en las que se encuentran en el proceso de transición entre la economía centralizada y la de

libre mercado; en algunas ocasiones de manera voluntaria y en otras mediante la imposición, pero todas ellas derivadas de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, y el modelo a seguir era el norteamericano, que había dado resultados tangibles.

La duración del proyecto se mantuvo durante los dos periodos de la administración Reagan y la continuidad del mismo esquema por su sucesor George Bush, pero su mantenimiento casi inalterable, independientemente de las transformaciones en el bloque socialista y la guerra del Golfo Pérsico, hizo que se perdiera el control de la economía norteamericana, y la crisis económica, que era el objetivo a superar, reapareció. Pero no era una crisis recesiva que sólo afectaba a los Estados Unidos, sino que rebasaba los límites de sus fronteras para afectar proyectos políticos e ideologías allende los mares y las sociedades del norte y el sur del continente.

La idea de que el desarrollo se sustenta esencialmente en el crecimiento económico, reflejado en indicadores tales como ingreso nacional y per cápita, comercio exterior, capital acumulado, balanza comercial e índices de industrialización, que sería el motor de crecimiento para posteriormente poner atención en los programas sociales, no prosperó. La inconformidad expresada mediante el vandalismo o por el retiro del apoyo a los gobiernos en turno, expresado en las urnas, indican que los modelos estáticos tienden a agotarse.

Así, aunque las guerras son una forma de reactivar la economía para los que proveen los insumos, no siempre dan los resultados esperados, especialmente en cuanto a la prosperidad de la dinámica económica. Ello motiva las crisis de legitimidad que se hacen evidentes por la distancia que existe entre los discursos y la palpable realidad, la corrupción y, principalmente, por la apatía de las poblaciones para participar en la elección de sus representantes.

Ejemplo de ello fue la derrota de George Bush ante William Clinton, las acusaciones de corrupción en los gobiernos español, brasileño, venezolano, guatemalteco, japonés e italiano y el desplazamiento de la izquierda por la derecha en las elecciones parlamentarias de Francia. Si bien ese proceso no es del todo novedoso, pues los cambios de gobierno han ocurrido en otras épocas ante el desencanto derivado de la incapacidad de las administraciones para solucionar los problemas, la situación en la actualidad ya no corresponde a un mundo bipolar, por lo que los esquemas de cooperación pueden ser más adecuadamente instrumentados.

Ante este nuevo esquema mundial, se presentan las posibilidades de que la seguridad nacional busque adecuarse a las condiciones actuales que presentan la potencialidad de la cooperación internacional con el interés que permita encon-

trar soluciones más adecuadas a los problemas nacionales. Pero este supuesto no puede perder de vista que si bien las expectativas futuras son de cooperación, ello no indica que se deban descuidar los mecanismos tradicionales para la preservación de la seguridad nacional, pues no deja de haber riesgos que la puedan lesionar. Es por esa razón que las organizaciones internacionales, tanto de tendencia universal como regionales, busquen transformarse pero sin descuidar la responsabilidad de su competencia.

Los Estados y las organizaciones internacionales son los sujetos más típicos del Derecho Internacional Público y son quienes conforman la llamada sociedad o comunidad internacional. Las organizaciones internacionales pueden ser definidas como "... sujetos del Derecho Internacional Público creados mediante un tratado con la finalidad de gestionar intereses colectivos de un grupo de Estados o de la comunidad internacional."⁵⁷

Pueden ser clasificadas, entre otros criterios, de acuerdo con los fines que persiguen o conforme al ámbito territorial en el cual actúan. En razón de los fines perseguidos por esas organizaciones, están las que se proponen lograr fines generales y las que persiguen fines específicos o particulares.

Entre las organizaciones internacionales con fines generales se encuentran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyos objetivos básicos son mantener la paz y seguridad internacionales, además de la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y humanitario.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) también tiene fines generales, en un ámbito territorial más reducido; sus objetivos son, entre otros, la seguridad continental, la solución pacífica de controversias y la cooperación en diversas áreas. En este sentido, la Liga Árabe y el Consejo de Europa son organizaciones con fines generales.

Entre las organizaciones con fines específicos, cabe distinguir a las de cooperación económica como la Comunidad Económica Europea; a las de cooperación en las áreas social, cultural y humanitaria como la Organización Mundial de la Salud (OMS); y a las de cooperación técnica como la Unión Postal Universal.

Conforme a su ámbito territorial de acción, las organizaciones internacionales pueden clasificarse en universales y regionales. Las primeras admiten como miembros a países de cualquier parte del mundo y su actividad se extiende al territorio de los Estados miembros, por ejemplo, la ONU, la OMS, la OIT, etc.

⁵⁷ ORTIZ ANÍ, Loretta. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, Ed. Harla, México, 1993, p. 196.

Las segundas limitan su actuación a un área geográfica determinada en el tratado constitutivo que las crea, por ejemplo, la OEA, la Liga de los Estados Arabes, etc.

De entre este tipo de organizaciones internacionales sobresale la ONU por el alcance de su ámbito de influencia; por ello, presentaremos un esbozo de su conformación.

Para buscar los antecedentes de la ONU podemos remontarnos a la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941) y a la Declaración de las Naciones Unidas (1º de enero de 1942); pero fue más interesante la Conferencia de Moscú celebrada del 19 al 30 de octubre de 1943. Como resultado de esa conferencia, las cuatro potencias participantes (Estados Unidos, la URSS, Gran Bretaña y China) publicaron el 1º de noviembre siguiente la llamada Declaración de Moscú en la que se manifestaba la necesidad de establecer una organización internacional basada en la igualdad soberana de todos los Estados que buscaban la paz.

Con base en esos lineamientos se reunió en San Francisco, California, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional del 25 de abril al 26 de junio de 1945. El resultado fue la firma de la Carta de las Naciones Unidas por los 50 Estados participantes (y Polonia). En la misma conferencia se aprobó el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que sustituiría a la Corte Permanente de Justicia Internacional, y fue adoptado como anexo de la Carta.

La Carta, documento firmado en nombre de los pueblos de las Naciones Unidas ("Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas..."), consta de un preámbulo y de 19 capítulos. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945, y para mayo de 1993, la organización contaba con 181 miembros.⁵⁸

Como órganos principales de la ONU se establecieron una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría. En cuanto al Consejo de Seguridad, éste se compone de 15 miembros de la ONU: cinco con carácter de permanentes (Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña y Francia), y diez no permanentes, elegidos por la Asamblea General para un periodo de dos años.

Según el artículo 24 de la Carta, los miembros de la ONU depositan en el Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, reconociendo que en el desempeño de tales funciones actúa en nombre de ellos, y todas sus decisiones que tome serán aceptadas y cumplidas también por los miembros.

⁵⁸ Gera Vázquez, Modesto. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Ed. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 144.

Además, existe gran número de organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales con atribuciones internacionales relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, que están ligados a la ONU a través del Consejo Económico y Social. Estos organismos son: La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).

También se incluyen el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Aunque no son organismos especializados, hay que referirse también al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En cuanto a los organismos regionales, a ellos se refiere la Carta en su artículo 52 al señalar que nada se opondrá a la existencia de acuerdos y organismos regionales cuyo fin sea intervenir en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional. La razón de su existencia se encuentra en el hecho de que la contigüidad geográfica hace a menudo que sus intereses coincidan en mayor grado y que, por tener muchas veces un origen común o una concepción política y jurídica similares, sea conveniente crear un cuadro más reducido donde sus problemas tendrán una solución mucho más fácil.

Los organismos más importantes de Europa son el Consejo de Europa, la Unión Occidental, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), y el Consejo de Ayuda Mutua Económica.

En Africa están la Liga Árabe y la Organización de la Unidad Africana; en Asia existen el ANZUS (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos), la Organización del Tratado del Sureste Asiático, etc.

En América están la Unión Panamericana, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza para el Progreso, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino, la Comunidad Económica del Caribe, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Mercosur.

En el caso de las organizaciones político-militares, con la desaparición del Pacto de Varsovia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha perdido su razón de ser, y aunque se habla de su transformación, lo cierto es que ya ningún gobierno de los integrantes de la OTAN le presta mucha atención, salvo cuando se le encuentra alguna utilidad como lo fue su participación en el conflicto de Bosnia-Herzegovina.

Por el contrario, la Organización de Estados Americanos con su representatividad continental, ha iniciado un proceso de transformaciones que aunque en un principio no han sido plenamente aceptadas, busca dar una mayor importancia y participación a este organismo en la preservación de las condiciones sociales adecuadas que coadyuvan a la estabilidad en la región.

Sin embargo, la dinámica de las organizaciones internacionales tiene que ser controlada para evitar que su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad nacional e internacional adquiera una capacidad supranacional que sea injerentista y lesione lo que se pretende que debe preservar.

Pero también es indudable que la preservación de la seguridad nacional depende de la solidez que haya permitido configurar la nación puesto que, en varias regiones, su endeble configuración y la falta de sustento para la cohesión social la ha llevado al desmembramiento. Esa situación la podemos observar en la Europa Central, particularmente el caso de la antigua Yugoslavia; en el Medio Oriente, que se ilustra adecuadamente con las frustradas pretensiones del gobierno de Irak; y los problemas en África, donde el conflicto interno de Somalia es representativo de ese desmembramiento nacional.

2.2 LA INTERVENCION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS CONFLICTOS MUNDIALES.

Las decisiones de los políticos de los países pequeños, incluso a escala nacional, siempre están más o menos dictadas por la situación internacional. Y lo mismo sucede en las organizaciones internacionales. Lo que significa que el poder de los países ya no se deriva sólo de la fuerza de las armas o del dinero, sino de la manera más o menos sabia de conducir sus relaciones con otros países.

Evidentemente, los grandes países cuentan con medios importantes a su disposición, pero eso no les da carta blanca para desafiar impunemente al resto del mundo.

Esta nueva interdependencia de las naciones explica no sólo la proliferación de organizaciones internacionales de la que somos testigos en la actualidad, sino también las dificultades de esas mismas organizaciones, como los conflictos de Haití, Somalia y Bosnia-Herzegovina. Si estos problemas no se han resuelto, no ha sido por falta de poder militar. La razón radica en la nueva interdependencia que caracteriza la actual política internacional. Ni siquiera Estados Unidos, la única potencia que queda hoy día, puede imponer su voluntad al resto del mundo.

No cabe duda de que la mejor manera de resolver los problemas internacionales es apelar a una organización global como la ONU.

La organización de las Naciones Unidas tiene la misión de preservar la paz y la seguridad internacionales. En la Carta, base de la organización, se especifican los diferentes métodos que se pueden utilizar para ese fin, entre ellos destacan los siguientes: Los miembros de las Naciones Unidas se comprometen a abstenerse de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma que sea incompatible con los propósitos de la organización.

También se exige que los integrantes resuelvan sus controversias por medios pacíficos de tal forma que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Además, en la Carta se considera que la regulación de los armamentos de que disponen los Estados nacionales es preponderante para el mantenimiento de la seguridad, y se acentúa la necesidad de su acopio de acuerdo al mínimo y máximo requeridos, pues reconoce la importancia de disponer de aquellos armamentos que sean adecuados para el mantenimiento de la seguridad, lo que no deja de aceptar la latente agresividad humana.

Asimismo, apelando a las potencialidades de la racionalidad, destaca la importancia de la discusión pública y la diplomacia multilateral como medios para lograr el arreglo pacífico de situaciones conflictivas e inducir la adopción de principios de cooperación y reglas de conducta que contribuyan a la paz y la seguridad internacionales.

De los órganos de la ONU, prácticamente son dos (la Asamblea General y el Consejo de Seguridad) los que tienen la posibilidad de iniciativa en materia de conflictos internacionales; sin embargo, cuando una cuestión determinada requie-

ra acción, la Asamblea debe referirla al Consejo de Seguridad, antes o después de discutirla, por ello "... los poderes de la Asamblea General son bastante limitados en materia de resolución de conflictos, o de acciones para el mantenimiento de la paz. El verdadero poder en esta materia corresponde al Consejo de Seguridad, que actúa como un super-Estado al tener posibilidad no sólo de adoptar decisiones sino de imponerlas por la fuerza." ⁵⁰

Por ello, otra forma estipulada, siempre y cuando se hayan agotado las anteriores posibilidades para la solución de los conflictos, es el uso de medidas coercitivas que se deben tomar bajo determinadas circunstancias. Dicha responsabilidad recae sobre el Consejo de Seguridad quien tiene la posibilidad de determinar si hay amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, en caso conducente, establece las medidas que deben de tomarse.

El Capítulo VII de la Carta otorga al Consejo de Seguridad amplios poderes para manejar cualquier controversia o situación que se haya convertido en una amenaza para la paz y seguridad, determinando el camino que se debe elegir para su mantenimiento.

Son tres los posibles derroteros que se pueden emplear de acuerdo al artículo 40 de la Carta para que cumplan con las medidas provisionales destinadas a impedir el agravamiento de una situación de conflicto; y además, de acuerdo con los artículos 41 y 42, instar a los miembros a que tomen las medidas políticas económicas y financieras que se requieran para restablecer la paz y la seguridad internacionales (Interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas).

Si las medidas anteriores fuesen inadecuadas, el Consejo de Seguridad podrá utilizar la fuerza armada en la forma que juzgue conveniente. Para hacer posibles estas acciones del Consejo, los Estados miembros deben poner a disposición del mismo las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias. Los detalles relativos a la prestación de fuerzas armadas al Consejo se fijan en acuerdos especiales, en los que también se determinan los contingentes de fuerzas aéreas nacionales que los Estados miembros deberán tener disponibles para el caso de que fuese necesario ejecutar de modo urgente una acción coercitiva internacional.

Como puede observarse, la acción del Consejo de Seguridad, tal como está concebido en la Carta, se dirige más a la prevención y represión de la guerra que a la solución del conflicto.

⁵⁰ Sears, *Ibidem*, p. 330.

Desde su creación hasta la desintegración del llamado bloque socialista, la participación en el Consejo de Seguridad de los miembros permanentes que disponen del derecho de veto, impedían ciertas acciones tendientes a resolver conflictos de carácter internacional debido a que de una u otra manera se encontraban involucrados en ellas.

Es indudable que uno de los acontecimientos que inauguró la novedosa forma de participación del Consejo de Seguridad es la llamada Guerra del Golfo Pérsico, donde luego de agotar varias de las gestiones anteriormente descritas se inició una ofensiva armada en contra de Irak para obligarlo a desalojar el territorio de Kuwait; además de sus efectos que llevaron a tomar medidas para la protección de las minorías kurdas y chilitas, así como de la liberada Kuwait, sobre la cual aún pesan serias amenazas que no se han diluido plenamente.

Pero éste no es el único caso, pues en ese marco destacan algunos otros problemas aunque con la particularidad de que son conflictos nacionales internos y que bélicamente no han agredido a naciones del exterior, pero no por ello dejan de tener repercusiones en el ámbito internacional y ponen en riesgo la seguridad; entre los más representativos de este tiempo están el de Somalia y los intentos por detener las masacres en la antigua Yugoslavia.

Y si bien en otras ocasiones la participación de las Naciones Unidas había influido de alguna manera en la solución de los conflictos, como por ejemplo el de Corea o la crisis de los misiles en Cuba, nunca se había realizado una acción bélica en la que hubiesen participado, de común acuerdo, los otrora bloques antagónicos. Por ello, presentamos un esbozo de cada uno de los acontecimientos contemporáneos derivados en conflictos regionales con marcada influencia en la seguridad nacional e internacional.

2.3 LOS CONFLICTOS REGIONALES.

La Organización de las Naciones Unidas anteriormente sólo instrumentaba programas para el mantenimiento de la seguridad nacional e internacional cuando se llegaba a un acuerdo entre los integrantes, particularmente entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; sin embargo, ahora que hay mayor cooperación internacional, el sistema ha cambiado y el parteaguas de este cambio se hizo manifiesto en la guerra del Golfo Pérsico.

Los antecedentes de la llamada guerra del Golfo Pérsico pueden encontrar su explicación en una serie de situaciones que llevaron al dirigente iraquí, Sadam Hussein, a invadir el territorio de Kuwait.

Uno de los principales problemas fue la larga y, por ende, desgastante, confrontación con Irán, conocida como la "guerra de los ocho años" que llevó a Irak a su deterioro económico por las grandes inversiones en armamentos que se hicieron durante el conflicto.

Por consiguiente, el gobierno iraquí tomó la decisión de elevar, de manera controlada, su producción petrolera para paliar esa situación, lo que lo llevaría a un conflicto con la OPEP. También se consideró la necesidad de que Irak tuviera una salida al mar por el lado de Kuwait y la potencial idea de que Sadam Hussein pudiese ser el líder del mundo árabe que requería la región.

En cuanto al primero de los problemas referidos, la base del conflicto puede ubicarse en los primeros días del mes de mayo de 1990 cuando el ministro de asuntos exteriores, Tarek Aziz, criticó a los países responsables de la superproducción de petróleo en el seno de la OPEP pues, afirmaba, con ello se provocaría el desplome del precio del crudo en el mercado internacional.

Posteriormente, Kuwait rechazó las acusaciones y, a su vez, acusó al gobierno de Hussein de intentar perforar pozos en su suelo y pidió a la Liga Árabe su participación para regular los eventuales problemas fronterizos; además, apeló a las Naciones Unidas para evitar el conflicto, pero el gobierno de Irak estableció que con esa medida se había renunciado a la opción de que con la participación de los pueblos árabes se resolviera el conflicto y se provocaba una intervención de fuerzas militares extranjeras en la zona.

Así, el 2 de agosto de 1990 las tropas iraquíes de infantería apoyadas por carros de combate y artillería invadieron la capital del emirato de Kuwait. La resistencia fue endeble y Jaber al-Sabah huyó a saudiarabia. La condena internacional no se dejó esperar y el Consejo de Seguridad de la ONU exigió la retirada inmediata e incondicional de Irak. Por su parte, los Estados Unidos anunciaron un boicot económico total contra Irak y reforzaron su presencia naval militar en el Golfo Pérsico.

El 6 de agosto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con base en sus atribuciones, y como medida preliminar, decretó mediante la Resolución 661 un embargo comercial, financiero y militar contra Irak ante su negativa de retirarse de Kuwait. Dos días después, el Consejo del Comando de la Revolución iraquí que encabezaba Sadam Hussein, anunció la fusión total e irreversible de Kuwait a Irak. Los países occidentales realizaron un despliegue de fuerzas en el Golfo Pérsico, pero con la aclaración del gobierno norteamericano de que no se encontraban en estado de guerra.

A finales de noviembre, el Consejo de Seguridad se reunió nuevamente y autorizó a los Estados que estaban cooperando con el gobierno de Kuwait en su liberación para que usaran todos los medios necesarios si Irak no se retiraba en un plazo máximo de mes y medio; además, ampliaba su autorización para hacer valer los acuerdos y restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región de acuerdo con la Resolución 678.

La situación se estancó nuevamente, y el 12 de enero de 1991 el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, intentó hallar una solución negociada al conflicto y viajó a la capital iraquí; ahí se entrevistó con el ministro de Relaciones Exteriores y con el presidente Hussein, indicando posteriormente que sus gestiones no habían logrado ningún resultado esperanzador para la paz. Por su parte Hussein se preparaba para la gran batalla.

Las primeras jornadas de la guerra pusieron de relieve que el compromiso avalado por la ONU para que se restableciera la paz y seguridad en la región, permitía varias interpretaciones, pues la forma de obligar a Irak a salir del territorio Kuwait implicó un bombardeo sistemático, por parte de las fuerzas aliadas encabezadas por los Estados Unidos, en aeródromos, estaciones de ferrocarril, vías de comunicación, puentes, instalaciones oficiales, depósitos industriales y todo aquello que, de acuerdo con el criterio de los atacantes, fuera susceptible de apoyar las actividades bélicas de los iraquíes.

El 20 de febrero se tuvieron los primeros encuentros terrestres y las tropas iraquíes recibían señales contradictorias de sus líderes de que mantuvieran la guerra y de que se rindieran, lo que garantizaba un constante avance terrestre de las tropas aliadas. Luego Tarek Aziz admitió, el día 21, que Irak se retiraría de Kuwait.

El 25 de febrero Radio Bagdad anunció que las tropas iraquíes habían recibido la orden de retirarse del emirato de Kuwait y de replegarse a sus posiciones del pasado mes de agosto, antes de la invasión. Para el 27 de febrero el gobierno iraquí anunció que aceptaba las resoluciones de la ONU y su responsabilidad en los daños causados a Kuwait. Al inicio de la madrugada del 28 de febrero, George Bush anunció el fin de las hostilidades.

Como resultado del conflicto, las Naciones Unidas impusieron a Irak las sanciones que estableció el Consejo de Seguridad, entre las que destacan la destrucción de su potencial militar, bajo la supervisión de las Naciones Unidas, y el pago por los daños causados a Kuwait. Además, se condicionó la venta de petróleo hacia el exterior, lo cual sólo fue permitido para financiar compras de alimentos y medicinas para el pueblo iraquí. Asimismo se instauró una zona de exclusión

creada al norte del paralelo 36 con la finalidad de proteger a la población kurda, quien mantenía un conflicto colateral con el gobierno de Irán.

Para el mes de agosto, los aliados crean una nueva zona de exclusión aérea al sur del paralelo 32, con el fin de proteger a la población chiíta que había sido sometida a una fuerte ofensiva por parte de los helicópteros militares iraquíes.

En enero de 1993 se realizaron algunas incursiones militares iraquíes en las zonas de exclusión del norte y el sur, donde emplazaron proyectiles anti-aéreos, además de penetrar en territorio de Kuwait e impedir el uso de aviones de la ONU para el traslado de los expertos que se encontraban en el territorio de Irak. El Consejo de Seguridad advirtió al gobierno iraquí que su negativa a permitir los vuelos le podría acarrear serias consecuencias. Bagdad desplazó sus baterías de la zona de exclusión pero mantuvo su negativa sobre el uso de vuelos.

El miércoles 13 hubo una nueva incursión de Irak en Kuwait y los aliados lanzaron un ataque durante tres horas hacia bases de misiles, al amparo de la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad que exigía a Irak desplazar sus proyectiles fuera de la zona de exclusión; y aunque inicialmente se dijo que esa resolución no incluía medidas militares, ni se informó de esas acciones al Consejo y a la Secretaría General hasta que éstas estaban en proceso; al día siguiente, el propio Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, señaló que el ataque se debió a la violación iraquí de la resolución 687 del Consejo de Seguridad sobre el cese al fuego que autorizó el uso de la fuerza.

Los aliados dijeron que esto no era una reanudación de la guerra, pero Sadam Hussein afirmó que había estallado una nueva "guerra santa" porque se les había impuesto a los iraquíes un combate que no deseaban. No obstante, de momento no hubo mayores repercusiones de ese ataque.

El 19 de enero, un día antes de la toma de posesión de Bill Clinton, Hussein decretó un cese al fuego de manera unilateral en las zonas de exclusión, aunque el anterior día 17, fuerzas norteamericanas habían bombardeado en Bagdad un hotel. No obstante, se afirmó que el objetivo era una fábrica de componentes nucleares. Luego fue hasta el mes de abril cuando aviones norteamericanos bombardearon una base de artillería iraquí, según se dijo, debido a que ésta los había atacado cuando patrullaban la zona de exclusión aérea que se impuso al norte del paralelo 36. En respuesta, el gobierno iraquí afirmó que eso era falso puesto que respetaba su tregua unilateral de enero.

No se puede afirmar que las tensiones en el Golfo Pérsico, y particularmente el conflicto con Irak, hayan terminado; la administración norteamericana entrante, en

su momento, de William Clinton, avaló los ataques impulsados por la administración saliente y manifestó la continuidad de las políticas de Bush en la zona.

Posteriormente los ataques aéreos y el bombardeo de un edificio iraquí confirmaron la tendencia bélica de la administración demócrata frente a la potencial intención del gobierno de Irak de continuar con su impulso expansionista en la región.

Sin embargo, la opinión mundial señala que la intervención del Consejo de Seguridad en este conflicto está lejos de participar en la conformación de un nuevo orden mundial ya que en los hechos responde, cada vez más, a las directrices de un solo bloque de poder: el encabezado por los Estados Unidos.

El conflicto derivado de la llamada "Tormenta del Desierto" fue aprobado y legitimado por el Consejo de Seguridad, lo mismo que todas las resoluciones que le han permitido a los Estados Unidos violar flagrantemente la soberanía de muchos países, como lo hizo en el caso de Irak. En este país destacan las visitas de inspección de la ONU para supervisar la existencia de armamentos atómicos y las posteriores agresiones militares de Estados Unidos; la emprendida por Bush antes de dejar el poder y la de Clinton en abril de 1993.

Tanto la "Tormenta del Desierto" como los dos ataques posteriores a Irak respondieron más a imperativos de política interna estadounidense que a un intento por promover un verdadero orden de paz y seguridad mundiales, ya que ambos presidentes norteamericanos buscaron obtener popularidad y legitimidad frente a su población con sus incursiones en ese país, en el contexto de una economía en recesión y para efectos de carácter electoral.

Por otra parte, aunque pareciera que sólo este tipo de acciones como la agresión iraquí a Kuwait ponen en riesgo tanto la seguridad nacional como la colectiva, en el transcurso de la historia reciente se ha identificado que otros problemas que se perciben como de carácter doméstico han afectado, también, a la sociedad internacional. Ejemplo de ello son los conflictos suscitados en diversas partes del mundo y en los cuales se han involucrado las organizaciones internacionales, como en Sudáfrica, Angola, El Salvador y Haití.

No obstante que cada uno está condicionado por sus propias circunstancias, la búsqueda de soluciones es permanente pues ahora se sabe que la industria bélica no es la que más ha impulsado el progreso del mundo, sino que, por el contrario, es quien más lo ha impedido, pues dentro de esa inestabilidad social no hay condiciones para la prosperidad mundial que tanto se pregona. Por ello, con el cambio en las relaciones de poder en la estructura mundial, los organismos internacionales se han abocado a la resolución conjunta de los conflictos bélicos,

ya sean de carácter doméstico o internacional, para avanzar de manera más firme en el cumplimiento de su cometido.

Anteriormente se dijo que dos de los conflictos domésticos que han tenido un gran auge en estos primeros años de la década de los noventa son el de Somalia y el de la antigua Yugoslavia, que aún busca su nueva identidad. Su inclusión en esta situación histórica nos permitirá acercarnos a un entendimiento más pleno de la seguridad nacional en la actualidad.

En lo que se refiere al caso de Somalia, podemos iniciar señalando que esta república es producto de los avatares que caracterizaron a gran parte de las regiones que se mantuvieron dentro de un régimen colonial prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XX. La división y conflictos por el territorio entre Italia, Francia e Inglaterra, en el período reciente de la posguerra, llevó a que se fuera perfilando la configuración del Estado-nacional, lo cual se consolidó en junio de 1960 con la unión de la Somalia Británica, que ya había cedido parte del territorio a Etiopía en 1954, y la Somalia Italiana. La parte norte de la Somalia Francesa pasó a formar parte de la Comunidad Francesa y su capital es Djibuti.

El actual drama de Somalia tiene una doble vertiente: la hambruna que conlleva factores sociales y naturales y los conflictos internos de la lucha por el poder.

En el caso de la primera vertiente, el factor social implica la incapacidad o negligencia de las autoridades para administrar adecuadamente los recursos disponibles o accesibles, pues llegan a existir hambrunas incluso cuando se dispone de alimentos propios o de ayuda externa, pero esa incapacidad o negligencia impide su adecuada distribución.

Por otro lado, el factor natural determina que por condiciones climatológicas o de deterioro ambiental no se puedan producir los alimentos que satisfagan las necesidades básicas de los grupos sociales geofísicamente delimitados. Ello se debe a que cuando las capacidades humanas reproducen sistemas que propician la degradación de las tierras cultivables, la erosión y desertificación del suelo avanzan de manera creciente, especialmente cuando se fomenta el monocultivo.

La otra vertiente, los conflictos sociales, agravan la situación pues no hay formas homogéneas de colaboración político-administrativa sino que ello implica una ausencia absoluta de gobierno que asuma en el caos la responsabilidad de resolver los problemas urgentes.

Este aspecto se agudizó cuando el Congreso de Somalia Unida -partido en el poder-, destituyó en enero de 1991 al presidente Mohamed Said Barre, quien mantuvo un gobierno dictatorial durante 21 años.

El designado sucesor de Said Barre, Ali Mahdi Mohamed, quiso establecer sus criterios para la reestructuración del gobierno entre los que se incluían la remoción del General Mohamed Farah Aidid quien había asumido el cargo de presidente del partido y también se opuso a la designación de Mahdi.

Las matanzas continuas entre las facciones que buscaban el poder y la escasez de víveres provocó en 1991 un gran éxodo en la población, la cual se dirigió a los vecinos territorios de Kenya y Etiopía. La participación de la oficina para los refugiados de la ONU, a petición de los gobiernos de los países vecinos, instó a la intervención de la organización en un conflicto doméstico pero que había alcanzado ya gran repercusión internacional.

En tanto se instrumentaba la ayuda y ante la urgencia de satisfacer las necesidades de la población, el programa alimentario de las Naciones Unidas estableció un puente aéreo para abastecer de alimentos a la población de Baldoba, ubicada en la parte central de la República de Somalia.

A esa acción de la ONU de establecer un puente aéreo que complementaba los esfuerzos realizados por la Cruz Roja Internacional, se unieron Estados Unidos y Canadá, quienes eventualmente habían enviado ayuda alimenticia, pero desistieron de su propósito por los continuos saqueos de los alimentos. Además, el abastecimiento alimenticio del programa de la ONU empezó a ingresar por tierra, en la sureña frontera con Kenia, el 25 de agosto.

Pero los problemas continuaron puesto que el saqueo de los alimentos se mantenía; en tanto, las Naciones Unidas diseñaban un plan global que incluyera, además del suministro de víveres, planes de ayuda para la reconstrucción económica del país, la recuperación del sector agrario, del suministro de agua y la vacunación infantil.

En noviembre de 1992, el Secretario de Estado Interino del Gobierno norteamericano, Lawrence Eagleburger, ofreció al Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, enviar hasta 30 mil soldados de una fuerza multinacional para proteger los envíos de ayuda a Somalia. Por su parte, el Secretario General de la ONU envió al Consejo de Seguridad una solicitud para que se desplegaran 3,000 efectivos, puesto que los 500 cascos azules paquistaníes que fueron enviados eran insuficientes para proteger tanto la ayuda enviada como a los representantes de la ONU del constante hostigamiento de las bandas somalíes.

Como resultado de la gestión, el Consejo de Seguridad autorizó el envío de hasta 3,500 soldados para la llamada operación "Restaurar la Esperanza".

Así, el martes 8 de diciembre llegaron los primeros marines norteamericanos de la fuerza multinacional a la playa de Mogadiscio. Aunque el desembarco de la fuerza multinacional se realizó sin incidentes, éstos se suscitaron posteriormente cuando los marines comenzaron una operación de desarme para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria.

Asimismo, durante la visita que hizo Ghali a Mogadiscio el 3 de enero de 1993, una multitud se congregó en la sede de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM), donde daría una conferencia de prensa, para repudiar la presencia del diplomático. Los manifestantes, partidarios de Farah Aidid, apedrearon la sede de la ONUSOM y bloquearon el inmueble pues acusaban a la ONU de querer dividir el país y ser favorable a una de las facciones en pugna, impidiendo, con ello, la visita del Secretario General de la ONU.

Finalmente, las conversaciones llevaron a la firma del documento en el que se establecía la creación de un grupo de supervisión para la aplicación del cese al fuego, integrado por una fuerza de las Naciones Unidas y representantes de las facciones somalíes, así como la liberación de los prisioneros de guerra. Las armas pesadas también serían entregadas a ese grupo hasta que el gobierno somalí, plenamente establecido, pudiera hacerse cargo de ellas. Las milicias serían desarmadas y se concentrarían en campamentos, fuera de los centros urbanos, hasta que se aclarara la situación política para el país.

En tanto, las tropas norteamericanas empezaron a regresar a sus bases para ser reemplazadas por soldados australianos que formaban parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sin que los incidentes dejaran de ocurrir en Somalia, particularmente en Mogadiscio.

A fines de marzo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el establecimiento de una fuerza de supervisión de paz compuesta por 28 mil cascos azules y personal auxiliar, los cuales sustituirían a las fuerzas multinacionales, principalmente norteamericanas, para permitir el retorno de refugiados, así como la reconciliación y la rehabilitación de la nación. Esa misión, denominada ONU-SOM II fue catalogada como la mayor que se haya realizado en la historia de la ONU.

El 28 de marzo de 1993, concluyó en Addis Abeba la Conferencia de Reconciliación Nacional de Somalia entre dirigentes de 15 facciones beligerantes, en la cual se resolvió instaurar un Consejo Nacional de Transición que gobernara el país por

dos años y en cuyo lapso se realizarían elecciones democráticas; además, se amplió el plazo de desarme a 90 días.

Sin embargo, todos estos planes se fueron retrasando puesto que los conflictos continuaban y en ellos se vieron involucrados soldados de las fuerzas de Naciones Unidas. Puesto que el artificio de los ataques a esas fuerzas era Farah Aidid, se estableció que para controlar sus ataques era necesaria su captura. Esta acción intensificó el conflicto con las fuerzas de Naciones Unidas, las cuales repelían los ataques de turbas populares causando considerables bajas, y se incrementó el hostigamiento en contra de los soldados norteamericanos quienes constantemente eran atacados y tomados prisioneros.

A principios de octubre de 1993, las apreciaciones sobre la participación de Estados Unidos en el conflicto empezaron a dividir las opiniones: para el Pentágono, era necesario el incremento de efectivos y el envío de armamento pesado; para algunos congresistas, era necesario entender las causas de su involucramiento en ese conflicto, que originariamente tenía la intención de ser solamente una ayuda humanitaria. En síntesis, el conflicto de Somalia ha tomado derroteros impredecibles.

A partir de noviembre se ha insistido en que la ONU cambie su mandato en Somalia poniendo menos énfasis en capturar a Farah Aidid y más en encontrar una solución política entre los clanes. Sin duda, esta organización internacional debería arreglar su misión y de nuevo tomar el sendero de la solución política, que es la única forma en que algo semejante a la paz llegue a ese país. El énfasis militar siempre fue un error: ofendió el orgullo y la mentalidad de los somalíes que sospecharon que el secretariado de la ONU buscaba establecer una administración fiduciaria sobre ellos.

Los somalíes están conscientes de que los jefes militares son un serio obstáculo para la estabilidad y la democracia, mas están ansiosos de resolver este asunto según sus propias reglas y valores culturales. Al ignorar esa sensibilidad e insistir en desplegar más soldados, la ONU despierta muchas dudas respecto del motivo y la intención real de la administración de esa organización internacional.⁶⁰

La mejor forma de proceder ahora es como lo hizo la ONU en Camboya: dejar que Estados Unidos y Etiopía supervisaran la solución política sin estar militarmente involucrados, tal como en la práctica estuvieron Francia e Indonesia en ese país. Esta estrategia condujo al Acuerdo de París que estableció un nuevo y hasta ahora estable arreglo gobernante ahí.

⁶⁰ Sahnoun, Mohamed. "PROPICIAR UN ACUERDO POLITICO ENTRE CLANES, OPCION DE LA ONU EN SOMALIA". Excelsior, noviembre 8 de 1993.

Por ello, un acuerdo de paz entre los clanes determinaría entonces por sí mismo el papel y la magnitud de las fuerzas de la ONU que serán desplegadas en Somalia. Mientras tanto, la cantidad de estas fuerzas debería ser reducida drásticamente y el mandato original de sólo garantizar el programa de emergencia, auxilio y rehabilitación debería ser reconfirmado.

Si se adoptan estas medidas, se creará una atmósfera totalmente nueva que será mucho más propicia para un diálogo serio entre los diferentes clanes y las diferentes regiones.

Antes de abordar el último conflicto regional que presentaremos, consideramos conveniente hacer notar que los sentidos que adquiere la seguridad nacional han variado de conformidad con las circunstancias; en los casos anteriormente descritos, hemos visto que los Estados nacionales han tenido de manera más o menos definida un perfil que los identifica y que se puede modificar de acuerdo con las circunstancias externas o internas que promuevan los grupos sociales.

El caso que ahora nos ocupa tiene una peculiaridad distinta: aquellas regiones que fueron parte de la unidad conocida como Yugoslavia decidieron separarse, como sucedió con el caso checoslovaco, pero con la peculiaridad de que aquí la intención ha conllevado actos de brutalidad, pues ha sido más violenta que la llamada "separación de terciopelo" entre los checos y los eslovacos, lo que ha inducido a la participación de las Naciones Unidas junto con una activa representación de la Comunidad Económica Europea.

La impredecibilidad de los derroteros que toman las organizaciones sociales, obliga a estar siempre a la expectativa de lo que pueda acontecer en los asuntos humanos. Hace dos décadas nadie podía afirmar la posibilidad de la reunificación alemana, o la de las dos Coreas, o de Viet Nam. Asimismo, nadie podía afirmar el desmembramiento de Yugoslavia, no obstante que a lo largo de su historia los grupos integrantes de la república habían encontrado una homogeneidad que permitía entender la solidez de un Estado nacional.

Este país fue la consecuencia derivada de la unión de las diferentes etnias eslavas que durante muchos siglos convivieron en la península Balcánica. Esa integración se logró en 1918, cuando eslovenos, croatas, montenegrinos y serbios se constituyeron en la semilla del Estado yugoslavo, aunque desde el siglo XVIII ya había surgido entre los intelectuales croatas y eslovenos la idea de crear una nación yugoslava. Pero esto que se alcanzó hasta el siglo XX fue producto de todo un proceso de desarrollos paralelos de las diversas etnias caracterizados por el auge y la decadencia de los imperios que estuvieron en los balcanes.

Por ejemplo, en el año 745 los eslovenos fueron dominados por los bávaros y luego por los francos. En el siglo XII fueron sometidos por los Habsburgo y permanecieron bajo su dominio hasta 1918. Sin embargo, durante todo ese lapso de influencias ajenas, jamás perdieron su lengua, sus tradiciones ni sus costumbres.

En lo que respecta a los montenegrinos, éstos formaron parte, en la Edad Media, del gran reino serbio, el cual fue aniquilado por los turcos en la batalla de Kossovo en 1389; sin embargo, consiguieron mantener una relativa independencia administrativa hasta 1697 año en que se independizaron del dominio turco. Poco menos de dos siglos duró su independencia, pues en 1862 quedaron bajo el yugo de los otomanos; pero la experiencia de la libertad permitió que 26 años después recuperaran su independencia con el apoyo de los serbios.

En la primera guerra mundial los montenegrinos lucharon contra las potencias centrales para después incorporarse al Estado yugoslavo en 1918.

Los croatas siguieron un camino similar; pero entre las situaciones que más resaltan están su sometimiento a los húngaros de los que lograron su separación hasta 1848, cayendo bajo su dominio nuevamente diecinueve años más tarde. Durante el siglo XIX en Croacia se fue formando una conciencia nacionalista que se consolidó con las ideas de Luis Gaj sobre una patria yugoslava.

Por su parte, Serbia siempre ha sido un fuerte factor aglutinante de la unidad eslava. En el siglo XI fue regida por la dinastía Nemanja bajo la cual el imperio serbio alcanzó su auge pero después de la referida derrota de Kossovo, se convirtió en provincia turca. En el siglo XVIII los serbios se sublevaron contra los otomanos, aunque sufrieron una derrota en 1804; pero nuevamente lo intentaron en 1815 hasta lograr su independencia.

En junio de 1914 el heredero del imperio austro-húngaro fue asesinado en Sarajevo, hecho que fue considerado como el detonador de la Primera Guerra Mundial, en la que Serbia tomó parte por los aliados. En julio de 1917, el manifiesto de Corfú propuso la unión de serbios, croatas y eslovenos, lo cual se consolidó en 1918. Una gran cantidad de diferencias se hicieron manifiestas, especialmente por motivos religiosos y lingüísticos que culminaron con el asesinato del jefe del grupo croata. En 1929 se derogó la constitución y se dio al país el nombre de Yugoslavia. En 1931 se promulgó una nueva constitución, pero ello no fue suficiente, pues los croatas manifestaron su interés separatista, lo cual lograron en 1939 y consolidaron en 1941, luego de la rendición de Yugoslavia ante Alemania e Italia.

Después de la liberación, se estableció el gobierno de Joseph Broz Tito, quien se acercó a la Unión Soviética pero posteriormente mantuvo una prudente e inde-

pendiente distancia. 1945 es el año de la reincorporación de Croacia y en abril de 1963 se aprueba una nueva constitución en la que el país es designado oficialmente como "República Socialista Federal de Yugoslavia".

En julio de 1974, Yugoslavia se estructuró como una federación con seis estados soberanos: Eslovenia, Croacia, Serbia, Macedonia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, así como dos provincias autónomas: Voivodina y Kosovo. Aunque ese último Estado no era considerado por los teóricos de la unión yugoslava como una nación y menos como un Estado, sino que era "...una región serbia a la que el presidente Tito dio muchas prerrogativas y privilegios por un motivo muy evidente: al apoyar a los musulmanes, Tito ampliaba y fortalecía su influencia en el mundo islámico al tiempo que aseguraba el liderazgo dentro de los No Alineados. Los bosnios o son serbios o son croatas. No existe la etnia bosnia."⁶¹

Así, además de ratificarse las repúblicas vigentes, se reconoció la composición de cinco etnias (serbios, croatas, eslovenos, macedonios y montenegrinos); cuatro lenguas (serbio, croata, esloveno y macedonio); tres religiones (católica, musulmana y ortodoxa griega); y dos alfabetos (cirílico y latino). Todo ello como reconocimiento de la transposición histórica de todos esos elementos en la sociedad yugoslava.

A partir de esos aspectos, cada república estableció su propia constitución en la que se precisaron las características correspondientes a la población establecida. Esta situación se mantuvo hasta que se perfiló la destrucción del sistema socialista en donde la nueva coyuntura del momento derivó en una nueva confrontación.

Esta nueva confrontación se remonta a las declaraciones de independencia que Eslovenia y Croacia anunciaron a principios de junio de 1991, y la negativa a que se enfrentaron con las instituciones políticas y con las fuerzas armadas e importantes sectores de la población. Esta situación propició el estallamiento de una compleja gama de problemas étnicos, religiosos, políticos e ideológicos que se habían venido acumulando.

Cada una de esas repúblicas estableció sus criterios para garantizar su autonomía, entre las que estaban la negociación de las condiciones en las que operarían las instituciones y la salida del ejército federal; esto provocó la movilización de fuerzas militares y, en el caso de Croacia, los grupos serbios ahí radicados incrementaron ese conflicto contra la etnia croata.

⁶¹ Gali Boadella, Mònica. "La muerte de Yugoslavia y las nuevas repúblicas", en LA MUERTE DE YUGOSLAVIA Y LOS NACIONALISMOS DE NUESTRO TIEMPO. La Jornada, 8 de octubre de 1992.

En julio de 1991, los 30,000 soldados que integraban las Unidades de Defensa Territorial mostraron una fuerte resistencia en contra de la presencia del ejército federal, por lo que éste empezó a retirarse de Eslovenia, cruzando por Croacia, para llegar a Bosnia-Herzegovina y Serbia; pero en Croacia los enfrentamientos con los serbios fueron vistos con una actitud favorable por las fuerzas armadas federales, que contaban con un cuerpo compuesto por un 70% de oficiales de origen serbio que justificaban sus acciones militares para proteger a los serbios que ahí habitaban, por ello la lucha se intensificó para intentar derrotar a las irregulares Fuerzas de Defensa de Croacia.

La continuidad de los conflictos derivó en el bombardeo por fuerzas federales al palacio presidencial de Croacia donde se encontraban reunidos el presidente y el primer ministro de la federación yugoslava con el presidente croata, lo que motivó una fuerte protesta de la Comunidad Europea y los Estados Unidos y una petición para el envío de una fuerza de paz internacional. En tanto, las fuerzas croatas habían cercado los cuarteles de las tropas federales en su territorio, por lo que se planeaba una ofensiva federal a poco tiempo de que se cumpliera el plazo de prórroga para las decisiones de llevar adelante la declaración de independencia de Croacia y Eslovenia.

Los estragos del conflicto empezaron a surtir sus efectos y la Comunidad Europea decidió enviar ayuda humanitaria, especialmente a la población de Vukovar, pues ni el ejército federal ni las autoridades croatas podían garantizar su seguridad.

Con la mediación de la Comunidad Europea quien había convocado a los presidentes de las seis repúblicas para presentarles un plan de paz, se acordó otra tregua entre Croacia y Serbia, con el fin de evitar, entre otras calamidades, la destrucción de la histórica ciudad medieval de Dubrovnik. Pero ésta fue infructuosa pues los combates continuaron. En tanto, el llamado a una intervención pacificadora internacional cobraba mayor consenso a nivel internacional.

El 23 de noviembre se obtuvieron los primeros resultados de la gestión del Consejo de Seguridad de la ONU, al pactarse en Ginebra un cese al fuego y se acordó que en una semana más se enviarían las primeras fuerzas de los Cascos Azules, además de que el histórico puerto de Dubrovnik quedaría bajo la tutela de la UNESCO para su preservación. Pero dos días después se rompió la tregua. El 27 de Noviembre, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 721 para preparar el despliegue de fuerzas de interposición de la ONU en una operación para el mantenimiento de la paz en Yugoslavia, con la condición de que se suspendieran completamente las hostilidades.

El 19 de diciembre, los integrantes de la Comunidad Europea acordaron reconocer oficialmente la independencia de Croacia y Eslovenia a partir del 15 de enero

de 1992, así como a las repúblicas yugoslavas que lo solicitaran antes del 23 de diciembre; a esta proposición se unieron Checoslovaquia, Polonia y Hungría, en tanto Islandia manifestó de inmediato su reconocimiento. De las regiones serbias establecidas en Croacia, se proclamó el nacimiento de la república de Krajina, a la que se le adhirió la región de Eslavonia, Branja y Srem, -aunque no hay unidad geográfica entre ellas pues Krajina se encuentra en el sur y Eslavonia al Este de la república-; como presidente de la denominada "nueva unidad federal yugoslava" se nombró al nacionalista Milán Babic.

El 21 de diciembre, ante la exhortación de la Comunidad Europea, los croatas y musulmanes de Bosnia-Herzegovina, que constituyen más del 60% de la población, anunciaron que buscarían el reconocimiento a su independencia; en tanto, la población serbia constituida aproximadamente por el 32%, rechazó la independencia y proclamó su separación para unirse a Serbia a partir del 14 de enero de 1992. Por su parte, el bloque serbio reconoció a los enclaves creados en Croacia.

La Asamblea General de las Naciones Unidas acordó por una gran mayoría en su reunión del 22 de septiembre, excluir del organismo a la nueva Yugoslavia formada por Serbia y Montenegro y revisar el caso antes de la conclusión de la 47 Asamblea del organismo.

Para el último día de marzo de 1992, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó mediante la resolución 816 el uso de la fuerza para evitar que se violara la zona de exclusión aérea, la cual quedaría a cargo de las fuerzas de la OTAN, bajo el control de esa organización internacional. Por su parte, el líder de los serbio-bosnios, Karadzic, señaló que la participación de la OTAN podría incrementar las hostilidades y que la decisión fue un gran error de la ONU. Asimismo, dijo que no se aceptaría el plan de paz de la ONU y exhortó a las negociaciones directas entre las partes en conflicto, lo cual fue avalado por el parlamento serbio-bosnio.

Aunque las conversaciones en Ginebra se siguieron realizando y en algunas ocasiones parecía haber un acercamiento a la solución del conflicto, como fue la proposición para la creación de tres estados étnicos, el conflicto parece agudizarse. Lo único cierto es lo impredecible del sentido de esta confrontación que no se sabe cuándo ni cómo concluirá.

El conflicto tiene muchas aristas y no se sabe cuál sentido tomará, puesto que desde que se inició en 1991 muchos han sido los cambios. Si bien en Croacia las confrontaciones bélicas están más o menos controladas, esto no indica que no pueda haber un resurgimiento de la violencia. El problema de Bosnia-Herzegovina sigue candente y tanto el gobierno norteamericano como la Comunidad Europea han estudiado la participación de fuerzas armadas directamente en el conflicto. El Consejo de Seguridad también ha sugerido la aceptación de Macedonia como una

nación independiente por lo que se vislumbra otro foco de conflicto. Montenegro amenazó con rectificar su unión con Serbia, si las Naciones Unidas aprobaban nuevas sanciones económicas (lo que ya sucedió con la resolución 820), y si se lleva a cabo esa intención, se eliminaría la salida de Serbia al mar.

Dentro de este embrollo, ¿dónde queda la seguridad nacional?. Hemos visto que el concepto tiene diversos sentidos, aquí esos sentidos se diluyen hasta su más mínima expresión, puesto que la idea de la nación se reduce a su más mínima expresión con los enclaves étnicos, por lo que ese concepto se puede modificar de acuerdo con los avatares de los procesos bélicos en la región.

De los 82 conflictos registrados en el mundo en el último trienio, 79 son de carácter nacional antes que internacional, y 65 han afectado al Tercer Mundo.

Con el fin de la Guerra Fría, los gastos militares globales declinaron 3.6 por ciento anual. Pero muchas naciones pobres siguen gastando bastante más en armas que en educación y salud.

Los países atrasados tienen un promedio de 19 soldados por médico; libran pocas guerras internacionales y a menudo recurren a sus ejércitos para reprimir al pueblo.

India y Pakistán absorben más de 18 por ciento de las importaciones mundiales de armas. Angola, Etiopía, Mozambique, Birmania, Pakistán, Somalia y Yemen han gastado más en armas que en educación y salud en la pasada década.

Irónicamente los países que más armas convencionales exportan al Tercer Mundo son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU responsables de la paz y seguridad internacional.

Rusia y los países de la ex Unión Soviética figuran en primer término, seguidos por Estados Unidos, Francia, China y Gran Bretaña. Juntos exportan 86 por ciento de las armas convencionales.

Entre las naciones en desarrollo, los mayores importadores de armas son India, Arabia Saudita, Afganistán, Irán, Corea del Sur, Pakistán, Egipto, Tailandia, Corea del Norte e Irak antes de su invasión a Kuwait en 1990.

Otros países que podrían seguir el mismo camino son Argelia, Burundi, Costa de Marfil, Liberia, Nigeria y Sierra Leona.

Los ejemplos hasta ahora descritos no son más que una ejemplificación de las nuevas condiciones en que se encuentra la sociedad internacional; pero ellos no

con todos, sino que hay tantos más como el ya largo conflicto árabe-israelí, que parece estar en vías de solución, -ya que con los acuerdos de septiembre de 1993 firmados en los Estados Unidos parece vislumbrarse una solución-; están, con sus altibajos, los de El Salvador, Argelia y Nagorno-Karabaj, por citar algunos, que son potenciales problemas no plenamente resueltos.

Así, podemos ver que el nuevo papel de la Organización de las Naciones Unidas es más activo en este momento, pero ello implica que ahí donde se afecte a la seguridad de los grupos sociales, así sea por el gobierno que los representa, requerirá de una participación activa de las sociedades para evitar que éstos afecten la seguridad internacional, por lo que tendrá que irse readecuando el concepto de seguridad nacional conforme lo exijan las circunstancias.

Sin embargo, la actuación del Consejo de Seguridad de la ONU, en virtud de su composición particular, con cinco miembros permanentes, significa la consagración de hecho y de derecho de la dictadura de las grandes potencias. En ese sentido, la concepción de la Carta descansaba sobre un presupuesto que se reveló falso: el de que el Consejo podría funcionar por la unanimidad de sus miembros permanentes. Al no ocurrir esto, como resultado de la división política del mundo en dos campos opuestos, se asistió a una paralización de la acción del Consejo en todos aquellos asuntos en que las grandes potencias creían ver envueltos sus intereses vitales; y ahora con el fin de la guerra fría y el desplome del bloque socialista, el Consejo sigue las pautas que le marca el ganador de esa guerra: los Estados Unidos.

La llamada Tormenta del Desierto, el conflicto mundial de más relevancia en la posguerra fría después de la crisis de los Balcanes, fue aprobado y legitimado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo mismo que todas las resoluciones que le han permitido a Estados Unidos violar flagrantemente la soberanía de muchos países, como lo hizo en el caso de Irak. En este último, destacan las visitas de inspección de la ONU a esa nación árabe para supervisar la existencia de armamentos atómicos y las dos posteriores agresiones militares de Estados Unidos; una emprendida por George Bush antes de dejar el poder y otra y otra por William Clinton a mediados de este año.

Tanto la Tormenta del Desierto, como los dos ataques posteriores a Irak, respondieron más a imperativos de política interna estadounidense que a un intento por promover un verdadero orden de paz y seguridad mundiales. En efecto, primero Bush y luego Clinton buscaron obtener popularidad y legitimidad frente a su población con sus inversiones en Irak, en el contexto de una economía en recesión. Al mismo tiempo, estos ataques abrieron nuevos espacios a la industria militar y a los sectores conservadores de la política estadounidense, que todavía constituyen fuertes grupos de presión para el gobierno de Washington.

Otras resoluciones que ha emitido el Consejo de Seguridad de la ONU en la postguerra fría, como el envío de fuerzas de paz a los Balcanes y a Somalia, no han servido más que para provocar mayor desorden en los conflictos de esas zonas.

La industria y, sobre todo, los Gobiernos deberían evitar la consideración de que las ventas de armas son una mera relación comercial más. Estas ventas no van a salvar la industria militar en los países donde los gastos de defensa están disminuyendo. Los votos locales y la cuestión del empleo tienden a favorecer la exportación, mientras que el temor, a la inestabilidad empuja a armar a enemigos potenciales.

Es necesario revisar toda la recepción que tenemos de la seguridad internacional. La proliferación de armas convencionales seguirá siendo un problema mientras que las ventas de armas sean una prueba de la bondad de las relaciones bilaterales y se considere prestigioso el poseer armas avanzadas. La proliferación podría limitarse si las negociaciones regionales de seguridad se vinculasen a la reducción de las ventas de armas. Debe llegarse a un acuerdo entre los suministradores para renunciar a vender armas a zonas en conflicto o a países que violen gravemente los derechos humanos o dediquen a una proporción exagerada de sus recursos nacionales a gastos militares.

Por último, y no menos importante, las conversaciones del Consejo de Seguridad deberían reanudarse o iniciarse de nuevo con la adición de Alemania. La seguridad mundial depende de esas condiciones.

Por ello, ya hay una propuesta de México, a la que se han sumado varios Estados miembros, por medio de la cual se pide la democratización del Consejo de Seguridad de la ONU, y, además, nuestro país solicita un puesto en el seno del Consejo, ya fuera como miembro permanente o miembro rotativo, por su posibilidad de convertirse en eje de las relaciones euro-americanas.

En esa propuesta se sugiere analizar la temática de la Asamblea General y eliminar temas de su agenda que han perdido actualidad e incluir otros que hay que debatir en el foro máximo de las Naciones Unidas. Para alcanzar ese fin probablemente fuera necesaria una modificación a la Carta de la ONU. La Asamblea es un órgano muy importante pero requiere mayor reestructuración. El Consejo ha ido ganando funciones y hoy es un órgano ejecutivo que no está integrado democráticamente y es poco representativo.

Hay que analizar la cuestión del veto ya que es una institución antidemocrática. También habría que revisar la Carta en sus artículos 41, 42 y 43, ya que el Con-

sejo debe reflejar las realidades políticas de 1993 y no las de 1945; se deben establecer las competencias con claridad.

Por lo tanto, hay que revisar no sólo la inequidad del veto, sino la consiguiente disparidad en el peso específico de los miembros permanentes, la europeización de su membresía y el "secretismo" de los métodos de trabajo que debieran ser más abiertos y transparentes. Está también la sobrerrepresentación del mundo occidental al haber desaparecido el bloque socialista. México sostiene que los asientos pasen a las respectivas regiones para que la representación resulte equitativa.

En síntesis, los lineamientos fundamentales de la posición oficial de la cancillería mexicana son, en primer lugar, la necesidad de avanzar decididamente en el desarrollo económico, social y humano, corrigiendo a fondo los equilibrios estructurales de la sociedad internacional, como condición para una paz auténtica y perdurable.

En lo que se refiere concretamente a la ONU, sostiene México que es urgente:

1. Redistribuir atribuciones y responsabilidades entre sus órganos.
2. Que la ONU está sobredemandada y subfinanciada.
3. Se debe conferir a la Asamblea General la primacía que le corresponde como el órgano universal y plural por excelencia.
4. Fortalecer la capacidad de acción en la Secretaría General. Mayor coordinación de este órgano con los demás.
5. Autorizar que la Secretaría General pueda solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia, contando con el consentimiento de los Estados involucrados en algún conflicto.
6. Mayor equilibrio en el tratamiento de los temas de la Agenda Internacional, en el sentido de que si bien deben atenderse y analizarse los llamados "temas globales" de interés para los países industrializados, también debe prestarse importante atención a los problemas del desarrollo y especialmente al de la pobreza.
7. El sector económico y social debe ser revitalizado y dotar de mayor eficiencia a sus órganos.

8. Democratización del Consejo de Seguridad y de su proceso de toma de decisiones.
9. Revisar el anacrónico sistema de veto.
10. El Consejo de Seguridad debe seguir procedimientos deliberativos y de decisión transparentes, claros, en los que haya la más amplia participación.⁶²

Sin embargo, hay que recordar que de acuerdo con lo establecido por la Carta, son los cinco miembros permanentes del propio Consejo y no la Asamblea General los que tienen que decidir su integración; por ello, debido a las circunstancias en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas -juego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial- en que fueron los Estados dominantes los que determinaron las características de la integración del Consejo, el mundo está a merced de estos cinco miembros permanentes, y sobre todo de Estados Unidos, quien se ha autodenominado "policia del mundo" y se conduce con una conducta hegemónica en el nuevo orden global.

2.4 LA ORGANIZACION DE POLICIA INTERNACIONAL (INTERPOL).

Así como hay organizaciones delictivas internacionales que atentan contra la seguridad nacional e internacional, a través de la historia se han creado instituciones y organismos que coadyuvan en la preservación de la seguridad en sus dos ámbitos.

Esto ha sido producto de la cooperación internacional en la que se establecen ciertos programas para lograr objetivos comunes de acuerdo con la resolución de problemas trascendentes que aquejan a las sociedades. Así, los Estados trabajan conjuntamente en vez de resolverlos de manera aislada, con lo cual se pueden enfrentar los cambios que se presentan. Una de las formas de cooperación más dinámica ha sido la creación de ciertas organizaciones que facilitan la solución de los problemas que se presentan, como metas para lograr fines de acción internacionales.

Son diversas las formas y los alcances de las organizaciones e instituciones en las que se ha colaborado a través del tiempo para el mantenimiento de la seguridad nacional, pero dentro de ellas se perfila como una constante las medidas que se han tomado dentro de los Estados nacionales y que han podido trascender hacia el ámbito internacional.

⁶² Álvarez S. Jaime. "ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD. REFORMAS EN LA ONU". El Financiero, 1º de octubre de 1993.

Entre las principales instituciones para la preservación de la seguridad interna están las policías, en sus diversas modalidades de acuerdo con las formas en que se organicen en cada país, y las fuerzas armadas que, de acuerdo a la situación, pueden realizar una labor de defensa hacia el exterior o de apoyo al control social interno. Ahora, de momento, sólo haremos referencia a la vinculación que tienen cada una de estas instituciones con el exterior, formando organizaciones que llevan a coadyuvar tanto al combate de la delincuencia como a la preservación de la seguridad nacional.

Así, mediante la creación de organismos internacionales, tanto policíacos como militares, se pueden ampliar las capacidades de controlar e incluso inhibir los efectos de los grupos sociales que inciden en el desequilibrio de la seguridad nacional.

Hacer referencia a una policía internacional puede entenderse, en nuestro tiempo, como una forma incongruente para la preservación de la seguridad interna puesto que sus acciones pueden lesionar la soberanía de los países dentro de los cuales la finalidad que se persigue es la de mantener bajo control los actos de los individuos y algunos grupos sociales, dentro de las capacidades del Estado en sus diversos niveles; o dicho de otra manera, en las funciones de policía, cuya finalidad es controlar las acciones que legalmente permiten el ejercicio de las libertades y los derechos dentro de los países, se puede formar una organización a nivel internacional rebasando, de esa manera, los alcances de su competencia en un ámbito geográfico preestablecido.

Esta idea es la que comúnmente puede presentarse al escuchar la proposición de la existencia de una policía internacional debido a la presuposición de que todo lo internacional rebasa los límites de competencia del Estado nacional. Y esto como consecuencia de que a través de los siglos se ha identificado a la policía como un grupo de vigilancia y control de los actos sociales, pero exclusivamente dentro de los grupos que están inmersos en las delimitaciones políticas y territoriales que los identifica entre sí y los diferencia de los otros, por lo que no es fácil que se entienda la labor de una organización policíaca internacional; es por ello que se ha considerado pertinente describir su desarrollo y sus competencias para que se tenga un marco de referencia que nos permita entender sus alcances en el ámbito internacional y su relación con nuestro trabajo.

Pero antes de hacer esa descripción es necesario saber cuál ha sido, históricamente, el contenido del concepto de policía y su función. No se puede encontrar una expresión homogénea sobre el sentido del concepto de policía; originariamente para los griegos esta expresión estaba basada en la semántica del enunciado "politeia" cuyo contenido está ligado a la coactuación existencial de la polis. En ella aparece la limitación de derechos y libertades individuales para mantener

la paz, la convivencia y el proyecto de cohesión social. Esta premisa se mantuvo durante mucho tiempo, en el Imperio romano y la Edad Media, hasta el siglo XV; ahí el significado de "policía" coincide con toda la actividad pública o estatal.

Ya en el siglo XV, en los Estados se secciona este ejercicio del poder, diferenciando la actividad que se desplegaba para tener relaciones con otros Estados y la conducción y el control del orden interno. Asimismo al establecerse el criterio de independizar a la competencia judicial, se lleva a divorciar al poder del Estado, como un ente monolítico, de la actividad jurisdiccional. Con esa separación se regulará el poder del Estado, y la policía actuará como el instrumento del poder ejecutivo o del judicial para mantener el control de las actividades internas de los grupos sociales.

El primer dato que se tiene de la policía institucionalizada surge en Gran Bretaña, cuando se forma un grupo que se desprende del ejército para el combate a la violencia y a los problemas internos. De ello se va a constituir en el siglo XIX, en la vigencia del Estado liberal, la consideración de que la policía es el otorgamiento de una facultad excepcional al gobierno para limitar los derechos subjetivos en pos del orden público.

La vigencia de esa institución para el mantenimiento del orden público tiene como base la preservación de la seguridad de los ciudadanos y de la colectividad. Y esa seguridad tiene una dimensión diversa lo que hace indeterminado el alcance de su actividad, pues ésta se refiere a las acciones realizadas para preservar la integridad física y los bienes materiales de los individuos, a nivel local o nacional.

De acuerdo con sus competencias, para el combate a la delincuencia la policía establece sus esquemas de seguridad de conformidad con el medio en el que se encuentra, ya que las formas de instrumentaria varían frente al agente causante de la potencial inseguridad. Así, el delincuente que eventualmente se apropia de un objeto ajeno debe ser buscado por la policía utilizando medios distintos a los que se usan en la persecución de un delincuente que hace de su ilícita actividad su "modus vivendi"; también es diversa la estrategia frente a un sicario al servicio del tráfico de drogas que frente a un adicto.

En síntesis, dentro de las competencias de la policía hay distintos ámbitos, en algunos casos local o regional, en otros nacional o internacional, puesto que ésta opera dependiendo de la movilidad y el alcance de los actos de la delincuencia, en algunos casos para combatir y en otros incluso para prevenirla.

Debido a que las organizaciones criminales realizan actos que trascienden las fronteras de los Estados nacionales, casi al concluir el primer cuarto del siglo XX, en 1923, se formó, en Viena, Austria, una organización cuya finalidad era organi-

zar y coordinar la asistencia mutua entre los cuerpos policíacos dedicados a la investigación criminal en todo el mundo; esta organización es generalmente conocida por su apócope de INTERPOL, bajo cuyo contenido se encuentra la idea de que es una Organización Internacional de Policía Criminal.

La finalidad descrita requería de una serie de informaciones que permitieran hacer un seguimiento de las actividades de los delincuentes que comúnmente operaban en distintos países y, teniendo su sede en la capital austríaca, la Interpol se dedicó a la compilación de esos datos que eran necesarios para el desempeño de la coordinación de acciones compartidas dentro del ámbito de competencia de los diversos participantes.

En el año de 1938, cuando Hitler aplicó su política del "Anschluss" para anexar Austria a Alemania, las actividades de la Interpol tuvieron que suspenderse por la imposibilidad de sostener el intercambio de información y coordinación de acciones ante las restricciones impuestas por el régimen nacional-socialista; por ello se tuvo que cerrar la oficina primgenia.

A la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se retomó la idea de reponer dicha oficina y en 1946 se eligió a París como nueva sede de la Interpol. Así, se restableció la formación del archivo para mantener toda clase de informaciones sobre las actividades que son consideradas de tipo criminal en las diversas partes del mundo, así como las vicisitudes, ubicación y acciones de los criminales que operan en los distintos países.

Esta organización está compuesta por el Comité Ejecutivo y por la Asamblea General. El Comité Ejecutivo está integrado por un presidente, tres vicepresidentes y nueve vocales. A partir de 1964 se tomó la decisión de repartir los cargos por continentes: tres para el africano, tres para el americano, tres para el asiático y cuatro para el europeo. Al mismo tiempo se estipuló que el presidente y los tres vicepresidentes debían pertenecer a continentes distintos.

La Secretaría General es el órgano más importante de la organización. Es el verdadero Estado Mayor, encargado de coordinar el funcionamiento de toda la Interpol. No depende de ningún gobierno y su finalidad es la de trabajar para la comunidad internacional. Está distribuida en divisiones (administración general, coordinación internacional de los asuntos criminales y estudios).

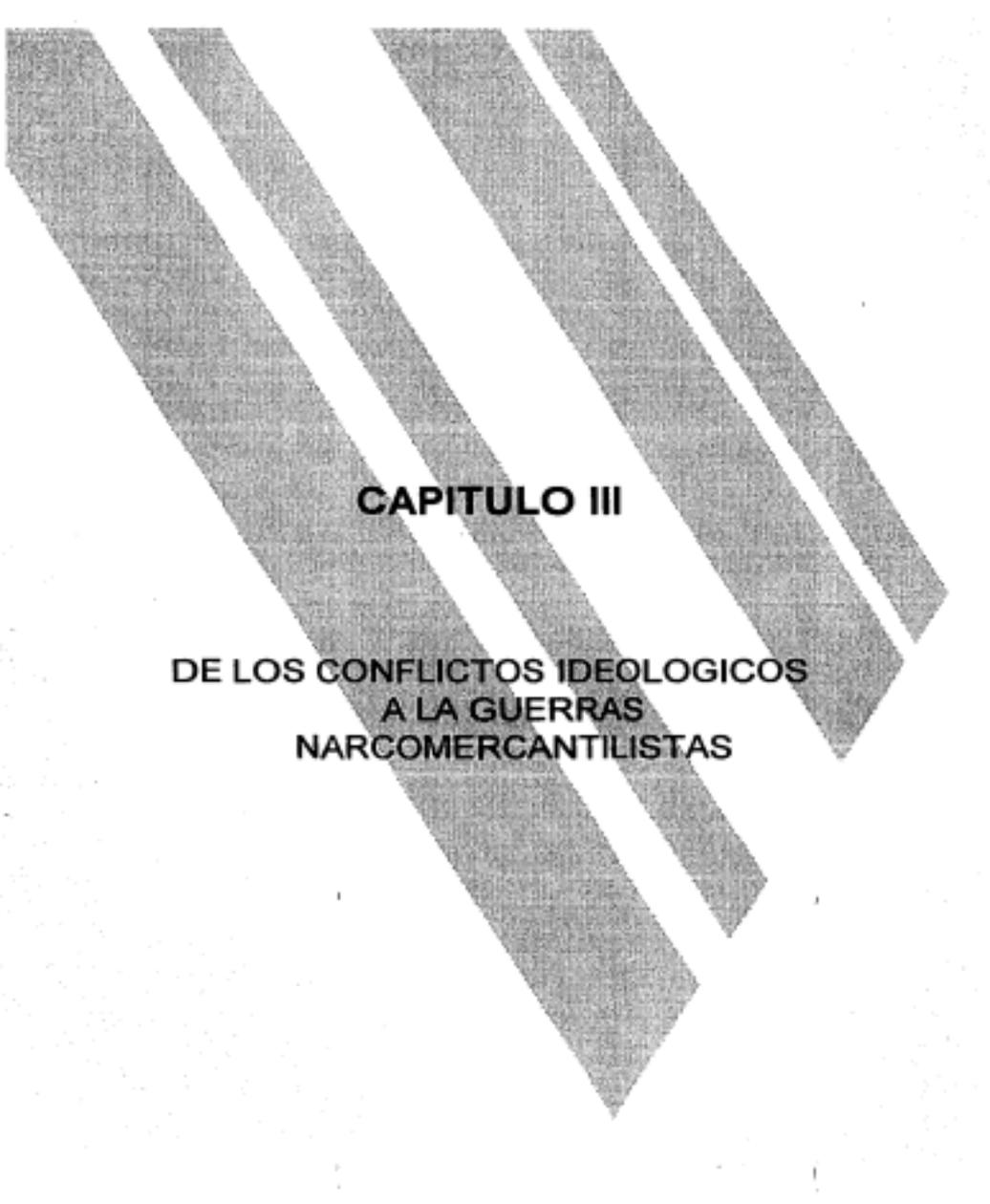
Hasta 1981 la Interpol contaba con 133 miembros (entre los cuales se encuentra México), y desde esa fecha dispone de 3 millones, 400 mil fichas nominativas de personas; 180 mil fichas dactiloscópicas y siete mil 300 fichas fotográficas de delincuentes internacionales altamente especializados. Además dispone de su

propio servicio radiotelegráfico y sus estaciones de radio están distribuidas en Europa, Africa, América y Asia.

Como se puede desprender de las consideraciones hechas sobre la Interpol, ésta no es una organización que opera de manera supranacional sobre las políticas de la policía criminal de los países, sino al contrario, abastece de información a las áreas policíacas que actúan en cada uno de los países de manera coordinada y de conformidad con el respeto a la soberanía de cada uno de los países participantes.

Así, la Interpol ha operado con éxito en el combate al narcotráfico internacional, al tráfico de armamentos, de joyas arqueológicas, lavado de dinero, tráfico de órganos humanos, tránsito de terroristas y a la trata de blancas. Aunque no deja de ser insuficiente su capacidad de acción ante la magnitud de los hechos delictivos, sus actividades han sido trascendentes para evitar que el hampa internacional, en sus diversas modalidades de violación de las leyes nacionales, pueda lesionar la seguridad nacional de los países.

Finalmente, a la luz de los planteamientos reflejados en este capítulo, resulta conveniente revisar cómo está conformado el Consejo de Seguridad de la ONU, cuáles son sus funciones, cuál ha sido su desempeño en la guerra fría y al término de ésta, y hacia dónde debe evolucionar cuando intervenga en la solución de conflictos mundiales o regionales -si es que quiere cumplir un papel de trascendencia en la paz y seguridad mundiales del próximo milenio-, y también cómo debe adecuarse el funcionamiento de las policías internacionales dentro de la actual problemática que presenta el narcotráfico y el mercado negro de armas, ya que en esta época se están presentando cambios en los motivos o causas de los conflictos que dejaron de estar imbuidos de cargas ideológicas para pasarse al plano del narcomercantilismo, lo cual será tema del siguiente capítulo.



CAPITULO III

**DE LOS CONFLICTOS IDEOLOGICOS
A LA GUERRAS
NARCOMERCANTILISTAS**

CAPITULO III

DE LOS CONFLICTOS IDEOLÓGICOS A LAS GUERRAS NARCOMERCANTILISTAS

3.1 LAS GUERRAS LIMITADAS.

En la actualidad el tráfico de armas y drogas nos lleva a identificar a un nuevo y potencial frente de guerra, pero no entendida ésta en su sentido tradicional sino en un nuevo derrotero que parece dar continuidad a los ya casi eternos problemas de la humanidad.

La guerra parece ser una constante de la historia; no podemos encontrar ningún período en el registro del devenir histórico que no está sellado por conflictos sociales armados, de una u otra manera, en cualquier lugar del mundo.

Clausewitz expresó una idea sobre la guerra que ha sido ampliamente difundida que dice: "...todo el mundo sabe que las guerras son provocadas únicamente por las relaciones políticas entre los gobiernos y entre los pueblos; pero de ordinario se considera que, al estallar la guerra, estas relaciones cesan y surge una situación en todo sentido distinta, sometida pura y exclusivamente a sus propias leyes. Nosotros afirmamos lo contrario: la guerra no es más que la prolongación de las relaciones políticas con la intervención de otros medios."⁶³

Esto nos indica que cuando las posibilidades racionales de negociación para la distribución del poder reducen las capacidades para el manejo de los conflictos no armados, se tiene que acudir al uso de las armas para probar las potenciales estrategias que permitan buscar el sometimiento del contrario por la fuerza armada. Y aunque la guerra es una forma de solución a los problemas mediante el choque material de dos poderes sociales que se hallan en oposición de intereses es, como decía Bertrand Russell, una mala solución; no obstante, la guerra sigue siendo, de una u otra manera, parte de la actividad humana.

Esto nos indica que el género humano, en muchas ocasiones, no se destruye por necesidades derivadas de la subsistencia sino, por el contrario, por el arraigo de sus ideas que implica la posesión de bienes y/o territorios, así como el control del comportamiento social de acuerdo a su momento y contexto.

63

Cfr. Clausewitz, Karl von. *ON WAR*. Washington. Infantry. Journal Press. USA. 1950.

Aunque podamos encontrar semejanzas en los motivos para la guerra, cada una de ellas persigue sus propios fines. La época antigua se caracterizó por las guerras de conquista; el período de la Edad Media, además de tener rasgos comunes con los conflictos anteriores, se caracterizó por las luchas religiosas; las guerras de fines del siglo XVIII y todo el siglo XIX están caracterizadas como guerras nacionales mediante las cuales se fueron configurando los Estados-nación modernos, pero, al mismo tiempo, se intensificó el dominio colonial y se incrementaron los conflictos por el dominio para mantener o ampliar la expansión en los territorios del sur del hemisferio, a estos conflictos se les conoció como guerras imperialistas.

En los últimos tiempos, las guerras de liberación colonial con sus secuelas de proyecto ideológico en que se apoyaban cada uno de los grupos que pretendían hacerse cargo del poder, o de establecimiento de un nuevo Estado-nacional, son el ejemplo más preclaro de los conflictos bélicos.

Ese tipo de conflictos han sido calificados como "guerras limitadas" por su alcance restringido y localizado, no obstante que hay un sinnúmero de injerencias; sin embargo, en la última década han ido decreciendo debido a las intensas actividades negociadoras de los grupos políticos que han comprendido el riesgo y costo que implica el mantenimiento de una guerra ya sea internacional o de facciones; por lo que este tipo de guerras, caracterizadas por el conflicto ideológico y/o territorial, va en decremento. En cambio, las guerras indefinidas e ilimitadas que se sostienen en torno al narcotráfico parecen incrementarse por la multitud de facetas que tienen.

La conclusión de la segunda conflagración mundial logró contener las aspiraciones expansionistas de los países del eje, pero la consolidación del bipolarismo político-ideológico se fue reflejando en las declaraciones de independencia de algunas colonias, como la de Indonesia en agosto de 1945, y la negación de los países coloniales a reconocerla, en este caso Holanda.

Este fue el principio de una larga cadena de conflictos en los que la injerencia de los bloques ideológicos mediante la participación directa o el apoyo a los grupos en pugna se hizo patente para mantener el conflicto armado. Tanto gobiernos como grupos de intereses operaron como mercaderes de la muerte: la venta de armas era el gran negocio; así, se sucedieron una serie de conflictos que se suscitaron en gran parte de la segunda mitad del siglo XX. La sucesión de movimientos independentistas, separatistas o segregacionistas en las otrora colonias, han sido, y siguen siendo, la fuente de la comercialización de armas; si revisamos algunos de los principales acontecimientos que implicaron la lucha por la independencia y por el poder encontramos que en la mayoría de ellos los hechos armados han sido parte del quehacer común.

Uno de los conflictos más añejos es el de Israel con sus vecinos árabes. Con la declaración Balfour de 1917 mediante la cual se favorecía el apoyo para la creación de un territorio destinado al pueblo judío, que aunque en ese tiempo no se consolidó, no fue impedimento para la migración judía al territorio palestino. En la víspera de la Segunda Guerra Mundial había aproximadamente 600,000 semitas asentados en Palestina; ello provocó el recelo de los árabes quienes terminaron enfrentándose mediante choques sangrientos constantes con los judíos.

Luego de la segunda conflagración mundial y el conocido peregrinar de los judíos para intentar salvarse de la cruel masacre orquestada por los nazis, más de 500,000 se dispusieron a emigrar a la tierra prometida, pero los Estados árabes se opusieron resueltamente a las pretensiones judías. La restricción británica para impedir el flujo de judíos a territorio palestino hizo que los que ahí se encontraban propiciaran acciones sangrientas en todo el territorio palestino.

Ante esta situación, las Naciones Unidas decidieron la terminación del mandato británico sobre Palestina y la partición del territorio en dos Estados independientes, uno Palestina y el otro, Israel, y convirtieron a Jerusalén en una zona neutral. Con el retiro de los británicos, a principios de 1948, tanto árabes como judíos se aprestaron a la lucha. En mayo de ese mismo año se estableció el Estado de Israel, que fue reconocido por la mayoría de los miembros de la sociedad internacional, lo que dio como resultado la primera guerra árabe-israelí, la que concluyó con un armisticio en enero de 1949 con el triunfo de Israel sobre los árabes.

Otros incidentes bélicos suceden en 1950 cuando hay un rompimiento de hostilidades entre Israel y Transjordania, que acabaron, por mediación de la ONU, con la pérdida del territorio transjordano de la zona árabe de Palestina colindante con el río Jordán.

En 1956 Egipto impidió la navegación de barcos judíos por el Canal de Suez, por lo que Israel, con apoyo francés y británico, ocupó la península del Sinaí la cual fue desalojada posteriormente por mediación de la ONU. En junio de 1967 se llevó a cabo la "guerra de los seis días" que trajo como resultado la ocupación israelí de Belén y Jericó y llegó a 15 kilómetros del canal de Suez, el Golán sirio y Cisjordania. En octubre de 1973 tropas egipcias cruzaron el Canal de Suez y conjuntamente con las sirias lanzaron una ofensiva contra Israel en lo que se ha conocido como la "guerra del Yom Kipur" pero la defensiva israelí hizo fracasar el intento. A partir de entonces se empezaron a buscar intensamente soluciones para una paz en la región.

En noviembre de 1977, como un acto inusitado, el presidente egipcio Anwar Sadat visitó Israel, aunque ello creó un fuerte descontento en el mundo árabe.

No obstante, los conflictos entre grupos de palestinos que impulsaron la Intifada y el ejército de Israel continuaron; pero la búsqueda de la paz se mantuvo hasta el reconocimiento oficial que ambas partes se habían negado durante mucho tiempo y fue llevado a cabo luego de intensas negociaciones entre Palestina e Israel en septiembre de 1993, con lo que se encamina de manera más firme el difícil proceso de pacificación en el medio oriente.

Otro conflicto internacional que destacó en el periodo inmediato a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial fue el de Corea. Como sucedió en el caso de Alemania, ya cerca de su derrota los japoneses se rindieron en la parte norte de Corea a los soviéticos, mientras que en el sur hicieron lo propio con los norteamericanos, quedando convencionalmente designado el paralelo 38 como línea divisoria.

En el norte se organizó la administración con un gobierno provisional y se formó un partido comunista, y se pretendía hacerla extensiva a todo el territorio. En diciembre de 1945 se llegó a un acuerdo en Moscú para que el territorio fuera administrado por cuatro potencias, pero los soviéticos frustraron los esfuerzos y para 1947 ya habían convertido a la región norte en un Estado Comunista. A principios de 1948 se negó la entrada de una comisión de la ONU a Norcorea que supervisaría a las elecciones generales.

En mayo de 1948 se creó la República Popular de Corea del Norte, teniendo como capital a Pyongyang y de manera paralela en el sur se constituyó la República Democrática de Corea, con Seúl como capital. En junio de 1950, tropas de norcorea traspasaron la línea divisoria del paralelo 38, por lo que estalló la guerra en la región con el apoyo de las potencias político-ideológicas surgidas de la conflagración mundial y bajo la tutela de las Naciones Unidas se formó una fuerza multinacional encabezada particularmente por Estados Unidos. Después de una guerra de desgaste, para el año siguiente se iniciaron conversaciones de paz que concluyeron con la firma, en 1953, del armisticio de Panmunjon, con lo que se puso fin a la guerra de Corea, quedando ésta dividida en dos partes: Corea del Norte y Corea del Sur.

Los conflictos no cesaron plenamente pues hubo momentos de tensión entre las Coreas, en diferentes ocasiones, especialmente por conflictos estudiantiles en Sudcorea, pero a partir de la caída del bloque socialista se ha empezado a considerar la posibilidad de la reunificación, hecho que podrá ser el corolario de otra de las guerras limitadas que han afectado a la humanidad en el siglo XX.

Otro de los dramáticos casos de conflicto armado, derivado de un movimiento popular para la liberación nacional, es el de Argelia, que fue ocupada por los franceses en 1844, y casi un siglo después, en mayo de 1945, los colonialistas

llevaron a cabo una masacre en Setif y se estima que fueron asesinadas 45,000 personas. La conciencia anticolonialista se fue consolidando en los argelinos hasta que en noviembre de 1954 los "fellaghas", guerrilleros urbanos, estallaron la guerra independentista liderada por el formado Frente de Liberación Nacional y que recibió el apoyo de Egipto, Túnez y la Liga Árabe. Fueron varios años de lucha encarnizada en la que se estima que, por lo menos, murieron un millón de argelinos.

En mayo de 1958 se creó un Comité de Seguridad Pública que contribuyó activamente a la caída de la IV República francesa y al encumbramiento a la jefatura del Gobierno Francés del General Charles de Gaulle quien reconoció el derecho de Argelia a su propia autodeterminación. Finalmente en marzo de 1962 De Gaulle hizo público un acuerdo mediante el cual se acabarían las hostilidades que durante ocho años ensangrentaron al país.

Indochina también ha sido un clásico ejemplo de guerra limitada bajo los conflictos ideológicos de las potencias. El conflicto contemporáneo se remonta a 1954 cuando en Vietnam se inició la ofensiva del ejército popular contra la base militar francesa de Dien Bien Phu para obtener la victoria sobre los franceses luego de nueve años de guerra anticolonialista. Se firmó el armisticio de Ginebra y con ello el país quedó dividido en dos zonas separadas por el paralelo 17: la parte septentrional quedó bajo el control del Viet-Minh, que era una coalición de nacionalistas y comunistas, y la meridional a cargo de la Unión Francesa; pero en el mismo armisticio se contempló la celebración de elecciones generales en 1955 o 1956. En tanto, cada una de las partes formó su gobierno propio y así la República Popular del Norte fijó su capital en Hanoi y la República Democrática del Sur designó a Saigón como capital.

Las tropas francesas abandonaron el territorio para permitir que se pudieran celebrar las elecciones libremente, pero en el norte grupos de guerrilleros, identificados como "vietcong" realizaron actos hostiles contra el sur, y en 1960 el gobierno manifestó su intención de apoderarse del territorio de Vietnam del sur. Estados Unidos envió asesores militares a Saigón, pero el creciente dominio del vietcong en varias regiones de Sudvietnam, obligó a que Washington incrementara su ayuda.

En el mes de febrero de 1961 se crearon las Fuerzas Armadas de Liberación de Vietnam del Sur, y en 1964, durante su expansión, lanchas torpederas norvietnamitas atacaron en el golfo de Tonkin al destructor estadounidense Maddox; este incidente había sido preparado por los servicios de inteligencia norteamericanos. En agosto de ese mismo año, el Congreso norteamericano aprobó la resolución del Golfo de Tonkin que autorizó al presidente a intervenir militarmente en el conflicto de Indochina. A partir de ese momento se inició una escalada

aérea de ataques a Norvietnam y a las bases de abastecimiento del vietcong. En 1966 los soldados norteamericanos operando en el país eran más de 270 mil, al año siguiente llegaron a 425 mil y a 550 mil en 1968, sin contar las tropas de otros países aliados como Corea del Sur, Australia, Filipinas, etc.

En 1968 el vietcong desencadenó una ofensiva general, llamada "tet", durante la que consiguió apoderarse de más de treinta capitales de provincia y ocupar los barrios extremos de Saigón. Ante esta situación se suspendieron los bombardeos y Ho Chi Minh propuso el inicio de negociaciones de paz en París. Estados Unidos inició la política de vietnamización, es decir, reforzó la potencialidad del ejército de Vietnam del Sur y decretó la retirada gradual de los combatientes estadounidenses. A finales de 1969 quedaban en el país 472 000 soldados norteamericanos; un año después la cifra se había reducido a 339 000 y a 185 000 en diciembre de 1971.

En 1975, las Fuerzas Armadas de Liberación iniciaron la campaña "Ho Chi Minh" que fue la ofensiva final contra el régimen de Saigón, el cual concluyó con éxito cuatro días después. Finalmente, en julio de 1976 Vietnam se reunificó y quedó como República Socialista de Vietnam.

Sin embargo, este conflicto causó un profundo impacto psicológico en el pueblo estadounidense por el hecho de haber perdido esa guerra, ya que desde que se estaba iniciando, internamente surgió bastante oposición en todos los ámbitos de la sociedad norteamericana, y al concretarse el conflicto, generó divisiones en todo el país porque era muy notorio que estaban mandando a su juventud a luchar en una guerra que no consideraban propia y a defender una causa que no les interesaba; como respuesta, sólo recibían bolsas de plástico que contenían los cadáveres de los combatientes.

De ahí se generó una desconfianza hacia todas las instituciones gubernamentales y se dio un rechazo a todo lo que representara un síntoma de autoridad y las generaciones a quienes les tocó vivir en esa época -como el actual presidente William Clinton- se negaban a prestar su servicio militar y a ir al frente a defender causas perdidas. Además, ese conflicto generó una desestabilización psicológica en los soldados quienes sufrieron traumas en el fragor de esa guerra, y los volvió adictos a las drogas; cuando regresaron a los Estados Unidos quedaron tan afectados en su estabilidad emocional que se convirtieron en un lastre para la misma sociedad que, después de haberlos utilizado, los rechazaba por considerarlos desadaptados.

También en el continente americano se suscitaron conflictos de gran envergadura, aunque no ligados a la idea de una lucha por la independencia político-administrativa, sino tendiente a la búsqueda de una presumible independencia

ideológico-económica, que evidentemente se encuentra enmarcada dentro del conflicto bipolar. Este fue el caso del triunfo de la revolución cubana en enero de 1959.

La independencia colonial de los países latinoamericanos se enmarca dentro del siglo XIX y los conflictos por el poder, salvo los períodos de largas dictaduras, se mantienen, en las respectivas condiciones sociales, dentro de los conflictos para la instrumentación de los respectivos proyectos de organización social, teniendo como esquema la antinomia capitalismo-socialismo.

Bajo ese esquema Fidel Castro y un grupo de rebeldes partieron del puerto mexicano de Veracruz y desembarcaron en Cuba en diciembre de 1956 con la finalidad de echar del gobierno a Fulgencio Batista e instaurar un gobierno socialista. Después de obtener el triunfo, procedieron a la enmienda de la Constitución de 1940, la cual fue modificada para dar amplios poderes al ejecutivo, y proclamaron como presidente interino a Manuel Urrutia y como primer ministro a Fidel Castro.

Castro viajó por América y en los Estados Unidos, ante los rumores de sus preferencias político-ideológicas, dijo que no era de tendencia comunista, aunque sus posteriores acciones como la ley de la reforma agraria y las nacionalizaciones, demostraran lo contrario. Sus diferencias con el presidente hicieron que dimitiera, pero con la renuncia de Urrutia y el arribo de Osvaldo Dorticós al gobierno, regresó a su función de primer ministro.

El distanciamiento del gobierno de Castro del norteamericano se acentúa con la explosión del buque cubano "La Coubre", pues Cuba culpa a Estados Unidos del incidente; por su parte, Dwight Eisenhower acusa a Castro de haber traicionado la revolución. Los exiliados cubanos fueron incitados para que invadieran la isla y recuperaran el poder, pero en abril de 1961 las fuerzas cubanas derrotaron a los invasores en Bahía de Cochinos. Como respuesta, Castro declaró el carácter socialista y marxista-leninista de la revolución. Por esa razón Cuba fue expulsada de la OEA y se rompieron o congelaron las relaciones con casi todos los países del continente.

En octubre de 1962 se originó una grave crisis internacional por la denuncia del presidente John F. Kennedy de que en Cuba existía una base de proyectiles soviéticos; este incidente involucró a las grandes potencias, pero el problema se solucionó con el retiro de los cohetes y de las tropas soviéticas. A partir de ese momento, Cuba se ligó más con los países de Europa del Este y, con pocas prerrogativas, pretendió extender los focos revolucionarios a otros países del orbe.

La muerte de Ernesto "Ché" Guevara en Bolivia y la participación de las tropas cubanas en Angola son ejemplo de ello; pero entre conflictos y declaraciones de amistad los apoyos para el desarrollo de la isla se pudieron mantener hasta el colapso de la organización político-ideológica del bloque socialista.

En los años noventa la crisis cubana se ha agudizado como producto de las presiones ejercidas durante los últimos doce años de gobiernos republicanos y demócratas en Estados Unidos, y aunque detractores y simpatizantes de la revolución cubana siguen actuando para lograr sus propios fines, el futuro no parece muy nítido para la isla. El caso de Cuba es ejemplo de una guerra encubierta, donde muchos han perdido la vida pero no se ha presentado con la espectacularidad de una confrontación masiva; por ende, ésta sigue siendo una guerra de alcances limitados que corresponde a las controversias del presente siglo.

Otros conflictos que han tenido gran importancia en esta región son los centroamericanos; de ellos cabe destacar los de Nicaragua y El Salvador.

En Nicaragua los conflictos han sido constantes, aunque los acontecimientos acaecidos durante los últimos años fueron producto de la movilización para el derrocamiento de una larga y feroz dictadura: la de la dinastía Somoza, que desde su establecimiento sirvió para los fines expansionistas norteamericanos.

Aunque había resistencia por parte de grupos sociales, la dictadura se encargó de neutralizarlos, declarando ilegales los movimientos campesinos y sindicales y a los partidos políticos opositores. En 1961, en el mes de julio, se constituyó el Frente Sandinista de Liberación Nacional como una fuerza armada para combatir al somocismo; pero la mecha de la inconformidad se incendió cuando el régimen asesinó en enero de 1978 al director del diario "La Prensa", Pedro Joaquín Chamorro. A raíz de ello se promovió una huelga nacional y hubo manifestaciones masivas contrarias a la dictadura y el Frente Sandinista tomó varias ciudades del interior. La feroz represión impulsada por los mercenarios del régimen y por el apoyo norteamericano declinó cuando en 1979 se formó un Frente Patriótico que de manera intensa atacó en varios frentes hasta llegar al "bunker" de Somoza en la ciudad de Managua.

El derrocamiento del dictador permitió la llegada de los sandinistas al poder, pero después de un breve período de transición en que estuvo a cargo una Junta de Gobierno se resquebrajó el Frente Patriótico. Integrantes de la exguardia somocista formaron grupos armados que hostigaron constantemente al gobierno, hasta que los sandinistas salieron parcialmente del poder cuando perdieron las elecciones frente a la Unión Nacional Opositora (UNO). Aunque de manera intermitente, los conflictos armados no han cesado de estar presentes en el país y han continuado hasta los primeros años de la década de los noventa; por lo cual, Nicara-

guía sigue siendo una potencial compradora de armas para satisfacer las exigencias de los grupos beligerantes que surgen eventualmente.

En el caso de El Salvador, son diversos los factores que llevaron a crear una situación de inestabilidad en el país. Desde el conflicto con Honduras en 1969, conocido como la "guerra del fútbol" -por haberse desencadenado después de un evento deportivo de los respectivos equipos nacionales- pero cuyo trasfondo eran los miles de refugiados salvadoreños en territorio de Honduras por el desempleo y la marginación existente en su país, las confrontaciones en El Salvador han sido constantes.

La oligarquía terrateniente dedicada a la producción de café, algodón y caña de azúcar, impedía cualquier reforma política y, por ende, económica. Cuando el Coronel Arturo Molina, que ocupó el gobierno de 1972 a 1977, propuso una superficial reforma agraria por la escasa productividad agrícola fue burlado de comunista por la oligarquía. El alto índice de desempleo y la baja productividad nacional incrementó la tensión en la sociedad, lo cual favoreció el surgimiento de tres grupos guerrilleros urbanos.

En 1977, no obstante que hubo una amplia oposición política en las elecciones, triunfó el candidato oficialista Carlos Humberto Romero, quien ejerció una política represiva; dos años más tarde fue derrocado por una junta cívico-militar, pero la inestabilidad continuó hasta que los grupos rebeldes adquirieron fuerza bélica, lo cual fue reconocido en un comunicado franco-mexicano en 1981. El conflicto ya era continuo; eran constantes las masacres populares y los asesinatos de personajes de distinta jerarquía y actividad como el arzobispo Arnulfo Romero, varios sacerdotes jesuitas y funcionarios universitarios, así como monjas norteamericanas.

Las ofensivas guerrilleras del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, entre la que destaca la realizada en noviembre de 1989 sobre San Salvador, y la defensa de las posiciones estratégicas por parte de la fuerza armada, recrudescían la guerra pero hacían más incierta la posibilidad de triunfo para alguna de las partes.

Las gestiones del grupo Contadora, del grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) y finalmente la mediación de la ONU, logró que se entablaran pláticas que poco a poco fueron consolidando el proceso de paz. Finalmente, en enero de 1992 se firmó en México un acuerdo de paz; pero las confrontaciones no han sido eliminadas por completo debido a que en varias ocasiones las partes beligerantes se acusan de haber violado los acuerdos de paz. Aunque se ha avanzado en ese sentido, el conflicto aún está latente.

Estos son algunos de los ejemplos representativos de las guerras limitadas en el período de la posguerra, pero no son las únicas; también podemos destacar los conflictos derivados de la independencia del Congo, la independencia y posteriores conflictos en Mozambique y Angola, la lucha de Liberación en Guinea Bissau, los conflictos interraciales en Sudáfrica, las guerras en Kampuchea y Afganistán, el largo conflicto Irán-Irak y las recientes confrontaciones en el Golfo Pérsico, en la exYugoslavia y en Somalia.

Todas ellas han sido guerras geográficamente localizadas, y aunque en algunos casos se ha corrido el riesgo de extender los conflictos, las negociaciones han sido lo suficientemente eficaces para que tarde o temprano se gestione la anhelada paz. En este momento, en que el bipolarismo político-ideológico-militar ha disminuido, se deben buscar los mecanismos para tratar de evitar las guerras nacionales e internacionales.

3.2 LAS GUERRAS ILIMITADAS DEL NARCOTRÁFICO.

Lo único que parece alejarse del control bélico son las guerras que fugaz pero constantemente se libran para controlar la venta de drogas; sin embargo, para los criterios convencionales sería erróneo calificar como una guerra los enfrentamientos, comúnmente armados, que se dan entre los implicados en el tráfico de drogas. Aquí no hay una declaración formal de inicio de hostilidades, no hay treguas, no hay respeto a los prisioneros (si es que los hay) de acuerdo con las convenciones, ni se puede gestionar o mediar un acuerdo de paz. No obstante, podemos considerarlo como una "guerra sin cuartel" donde sobreviven los más aptos para ejercer la violencia en la selva de concreto.

En esta guerra no hay amigos ni enemigos visibles; los amigos de hoy son enemigos de mañana, independientemente de la posición que se tenga en el conflicto, ya sea como autoridad, en sus diversos niveles, o como delincuente. Presidentes, ministros de Estado, jueces y policías se confunden con productores, distribuidores, vendedores y consumidores de drogas. En cada una de esas posiciones cada quien resguarda su trinchera pues de lo contrario puede perder hasta la vida.

Así, la guerra del narcotráfico está en cualquier tiempo y en cualquier espacio, no se pueden identificar zonas de conflicto ni treguas; la guerra es permanente e incontrolable. En ella se conjugan todos los males sociales: alcoholismo, drogas, dinero ilícito, armas, asesinatos (de culpables o inocentes), comisión de delitos como abusos de autoridad, cohecho, corrupción, lavado de dinero; en fin, todo aquello que rodea al narcotráfico en su belicosa actividad.

El gran problema de este fenómeno es que ni siquiera puede ser conocido en su compleja dimensión. Son algunos datos aislados los que nos permiten imaginar algo de la magnitud que implica esta cuestión, y solamente con base en ellos podremos esbozar cómo se ha pasado de las guerras limitadas y localizadas a las guerras ilimitadas y ocultas.

De manera figurada podemos decir que cada vez el mundo se hace más pequeño; las comunicaciones, en todas sus formas, nos permiten tener conocimiento de lo que acontece en casi todos los rincones del planeta, y aunque muchas informaciones aún no se incorporan al registro periodístico cotidiano, cuando llegan a trascender y especialmente si provienen de actividades sociales ligadas con el narcotráfico, son plenamente difundidas. La razón de ello es que dichas actividades han trascendido cualquier parámetro legal y moral y cualquier frontera; lo único vigente es el poder y el dinero en cualquier nivel y a cualquier costo.

Es poca la información que se difunde de la clandestinidad en la que ahora se encuentra el narcotráfico, y aunque lo que se conoce puede parecer vasto, en realidad es reducido a causa de la compleja maraña en la que opera el comercio de las drogas. Sólo los actos de combate, corrupción y enfrentamientos armados, que se presentan de manera espectacular por los medios de comunicación, son los comúnmente conocidos, pero atrás de ellos se ocultan las miles de pequeñas relaciones para la producción, la distribución y el consumo de drogas y cada una de éstas implica una probable guerra.

Como es sabido, una de las sociedades que tiene uno de los consumos más altos de drogas es la norteamericana y, de acuerdo con las informaciones disponibles, no existe clase o nivel social en donde no haya penetrado su influencia. Dentro de esa sociedad, la de Ronald Reagan fue una de las administraciones gubernamentales que, publicitariamente, promulgó su guerra abierta contra el narcotráfico pero que de manera subyacente estuvo apoyando diversos programas de combate a los gobiernos considerados como "no amigos", basada en recursos pecuniarios provenientes de esta ilícita actividad.

La reproducción de un reporte especial del Christie Institute describe que uno de los elementos más insistentes en la guerra contra las drogas en dicha administración fue el slogan que estuvo difundiendo la otrora primera dama, Nancy Reagan en el que decía: "Just Say No!" to drugs.⁶⁴

No obstante, en relación con el publicitado escándalo Irán-Contras, en el reporte se argumenta que hay una serie de evidencias que relacionan el tráfico de drogas entre los contras y su protector, el gobierno norteamericano, que actuaba de

⁶⁴ "A Christie Institute Special Report: The Contra-Drug Connection." THE GUNS 'N' DRUGS READER. Ed. Prevailing Winds Research, 1991, p. 1.

forma paralela, y por ello, marginal, a la acción legal; pues se tenía conocimiento de que la mayor transacción de armas por drogas era para financiar la guerra de los contras nicaragüenses. Incluso en Washington un fiscal especial concluyó que el expresidente Ronald Reagan dirigió personalmente envíos ilegales de armas a Irán en la operación "Irán-Contras" a fin de que ese país las usara en contra de Irak, e incluyó el desvío de las ganancias de esas ventas para apoyar a los rebeldes contras de Nicaragua, pese a una prohibición del congreso estadounidense de ayudar a los rebeldes de derecha.⁶⁵

La misma fuente asegura que el líder de los contras nicaragüenses recibió fondos directos de los más grandes narcotraficantes. También señala que algunos de los dirigentes contras estuvieron directamente involucrados en el tráfico de drogas, y que el gobierno norteamericano estaba enterado de esa situación que, incluso, apoyó.

La operación de armas por drogas era auspiciada por narcotraficantes colombianos, provenientes del Cártel de Medellín, que entregaban la mercancía a los contras ubicados en Costa Rica y de ahí era embarcada, ya fuera por aire o por mar, a los Estados Unidos. Esto, según se señala en el reporte especial, fue confirmado por los pilotos que participaron en la operación y que mediante una serie de entrevistas, confesiones o promesas de reducción de condenas dieron detalles de la entrega de armas a los contras nicaragüenses y del traslado de cocaína a la Unión Americana, desde el rancho del norteamericano John Hull ubicado en Costa Rica.⁶⁶

Asimismo se cuenta con testimonios de diversas personas, entre ellos un integrante del Cártel de Medellín dedicado al lavado de dinero, del propietario de una compañía empacadora de alimentos del mar y de varias notas periodísticas y declaraciones de legisladores norteamericanos sobre este asunto.

Este no fue el único caso, pues las operaciones cubiertas mediante las cuales los grupos rebeldes adquirían armas a cambio de la venta de narcóticos también se extendió a Afganistán donde los mujahideen financiaron su guerra contra el gobierno mediante el tráfico de drogas.⁶⁷

Esa tolerancia de la administración Reagan hacia los grupos rebeldes para combatir a gobiernos no afines a sus proyectos políticos mediante el tráfico de drogas, fue el precio que se tuvo que pagar para poder respaldar actos que son ilícitos a los ojos de las leyes norteamericanas y que operaron de forma indepen-

⁶⁵ "REAGAN, CULPABLE DE LA VENTA ILEGAL DE ARMAS A IRAN". El Financiero, 31 de octubre de 1993.

⁶⁶ "A Christic... op. cit., p. 2.

⁶⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 5.

diente a sus declaraciones públicas de la guerra contra las drogas. Este es un ejemplo en donde los proyectos de ideología política se ven involucrados en asuntos de narcotráfico para que, de manera ilegal y, por ende, corrupta, los asuntos de interés individual puedan prosperar al margen de la ley.

Y es así, como en el ejemplo descrito, que el gobierno, bajo la directa supervisión presidencial, comete actos ilícitos que lesionan la convivencia internacional. Además, la agencia de espionaje norteamericana, la Central Intelligence Agency (CIA), se ha apoyado en informadores que realizan actividades como el tráfico de drogas, a los que ellos mismos solapan, para que realicen sus acciones encubiertas.⁶⁰ Esas acciones de la CIA para conocer y, en muchas ocasiones, tolerar el tráfico de narcóticos que en gran medida podía concluir en el mercado norteamericano, también se promovieron para apoyar las guerras en Asia, especialmente las del sudeste.⁶¹

Toda esta serie de aspectos, que provienen desde la década de los setenta, llevaron a un subcomité del Congreso Norteamericano a expresar en 1980 que las actividades criminales organizadas entre las que destaca el narcotráfico se habían convertido en un problema de seguridad nacional la cual era amenazada por una curiosa forma de subversión que no era comunista, ni militar, ni ideológica, sino particularmente económica.

Esta es una sencilla ejemplificación de las complejas relaciones que se tejen alrededor del narcotráfico en un país primordialmente consumidor de drogas y enervantes, pero ese tipo de relaciones también se da en los países productores; por ello para la década de los ochenta se consideraba que al menos tres naciones productoras de estupefacientes, Colombia, Bolivia y Jamaica, estaban incrementando sus divisas con base en los narco-dólares.

El caso colombiano ha sido uno de los más notorios por la evolución que ha tenido a través del tiempo. Para fines de 1978 se estableció un acuerdo entre la Drug Enforcement Administration (DEA) norteamericana y el gobierno colombiano para erradicar la exportación y el desembarco de drogas en las penínsulas de la Guajira y el sur de la de Florida, respectivamente. En la Guajira la Policía Nacional fue reemplazada por la judicial y los militares, y pusieron a la zona bajo estado de sitio para evitar la exportación y acordaron que la DEA controlaría la importación en Florida; este acuerdo concluyó en 1980 debido a que los militares colombianos estaban cayendo en las redes de la corrupción.

⁶⁰ Cfr. Bielski, Vince y Bernstein, Denis. "NBC, CIA, AND DRUGS: THE COCAINE CONNECTION". en *Ibidem*, pp. 70-71.

⁶¹ Cfr. Barsamian, David y Mc Coy Alfred. "THE CIA & THE POLITICS OF NARCOTICS", pp. 114-127 y Johnson, Corky y Goldberg, Donald "THE VIETNAMESE MAFIA", pp. 128-132.

El fortalecimiento de la mafia se hizo manifiesto en 1980 cuando dos jueces fueron asesinados en Medellín, motivo por el cual otros ochenta y cuatro magistrados se vieron obligados a renunciar; así los efectos del tráfico de drogas han incrementado la ya larga cadena de violencia en la historia colombiana que incluye el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán.

La justicia se administra con armas de fuego y con granadas de mano, la disuasión se persigue con los coches-bomba y el nuevo modelo de guerra es cosa común; hay guerra de pandillas, asesinatos de policías y funcionarios públicos que se resisten a la corrupción e incluso de ciudadanos que se oponen a vender sus tierras, negocios, casas o algún objeto que sea de interés para los narcotraficantes.

Los actos terroristas ya no son primordialmente de índole ideológico sino de intereses narcoeconómicos; esta guerra va tomando un nuevo matiz distinto a las anteriormente conocidas.

En Colombia se ha llegado al momento en que se diluye la gobernabilidad, por lo cual la confusión entre los alcances del poder político del Estado y del poder económico-político del narcotráfico es permanente. La fuga y encubrimiento de Pablo Escobar Gaviria, prominente narcotraficante, es muestra de ello. Ahí la guerra es sin cuartel. El problema del narcotráfico ha alcanzado tales dimensiones que algunas personalidades, entre ellas el escritor colombiano Gabriel García Márquez, han propuesto muy seriamente la legalización del consumo de droga.

Bajo esa serie de inquietudes, la Universidad de los Andes, en Santa Fe de Bogotá, Colombia, organizó un foro internacional sobre el narcotráfico a principios de octubre de 1993; ahí el fiscal general de esa nación y especialistas norteamericanos coincidieron en que la guerra contra el narcotráfico, tal como está planeada, es un fracaso; por ello se propuso analizar con detenimiento las ventajas y desventajas de la legalización de las drogas para tratar de encontrar nuevas estrategias, pues las millonarias inversiones para la persecución y represión de los narcotraficantes siguen siendo insuficientes ante el crecimiento de sus ganancias que van al parejo con el incremento de consumidores de droga en el mundo.

Los dos ejemplos aquí expuestos, el norteamericano y el colombiano, son una muestra de los alcances que tiene la relación del narcotráfico en los diversos ámbitos de la sociedad, pero no sólo en esas sociedades, sino en la mayoría de los Estados nacionales.

El narcotráfico no reconoce fronteras en su guerra contra todo aquello que se le oponga para seguir con su ilícito negocio; por el contrario, son los gobiernos los

que se autolimitan mediante su burocratización o corrupción para combatir a los que originan estos delitos. Es por ello que consideramos que el mundo se encuentra ante una nueva amenaza de guerra: las guerras ilimitadas del narcotráfico que ocurren en cualquier tiempo y en cualquier lugar del planeta.

3.3 REDES INTERNACIONALES DEL NARCOTRÁFICO.

Parece inadmisibles que en el ocaso del siglo XX, en que las sociedades del mundo se encaminan a una aplicación decisiva de los avances de la ciencia y la tecnología para hacer un habitat más confortable del medio ambiente humano, todavía grandes núcleos de los integrantes de las naciones, particularmente las industrializadas, aún busquen en los estimulantes la forma de hacer llevadera su existencia.

Aunque hay varios argumentos en favor del uso del gran abanico de estimulantes, entre los que se incluyen las bebidas embriagantes y la comercialización ilícita de algunos de ellos (donde se incluyen las llamadas "drogas" o "narcóticos"), se han creado una serie de conflictos sociales en diversas partes del mundo, por lo que hay quienes han sugerido la legalización de su comercio y uso para evitar que se siga incrementando el enriquecimiento de algunos y los conflictos sociales derivados del ciclo que implica su producción, comercialización y consumo.

El obstáculo que se presenta a esas propuestas de legalización es que las consecuencias derivadas del ciclo son múltiples. En cuanto a la producción, las zonas de cultivo de alimentos han cedido su espacio a los estupefacientes y lo mismo sucede con los trabajadores agrícolas e industriales quienes han cambiado su esfuerzo a otro tipo de producto; con ello la base de la economía de algunas naciones depende, en buena medida, de esa actividad. Las leyes que regulan esa producción se ven violentadas y las acciones judiciales se orientan en gran parte al combate de la delincuencia que hace de la droga su *modus vivendi*; esto implica, necesariamente, una potencial corrupción que suele tolerar la producción, la distribución e incluso el consumo.

El uso de drogas en los adictos ocasiona una serie de secuelas que van desde el deterioro de su estado orgánico, la erosión de su economía personal y familiar, hasta la realización de actos delictivos que conllevan robos pecuniarios, en algunos casos, y asesinatos en otros. El problema de las drogas tiene, en su base, un sustento económico y psíquico que enriquece a los productores y distribuidores y mina a los consumidores.

Pero esta situación no es reciente: el uso de sustancias que actúan sobre el sistema nervioso, modificando los estados de ánimo y la percepción del exterior, proviene de tiempos inmemoriales, aunque las dimensiones problemáticas que

ahora se conocen son más graves pues incluyen la pobreza de unos grupos sociales, la riqueza de otros, la desmedida ambición de sujetos sin escrúpulos que actúan sobre todo y sobre todos, la corrupción que involucra a gobiernos enteros y la destrucción de los individuos.

Son diversas las drogas que circulan en el comercio, pues hay morfina, heroína, codeína, cocaína, marihuana, opio, mescalina y LSD; algunas son productos de la naturaleza y otras son obtenidas por medio de la química, pero todas forman parte de ese convulsionado mercado que ha tenido su evolución de acuerdo a la situación de la demanda.

Por ejemplo, la cocaína que se obtuvo de la hoja de coca en 1860, llegó a venderse, al iniciar el siglo XX, en las farmacias de Estados Unidos; no obstante, en la primera Convención de Ginebra sobre las drogas, que se aprobó el 13 de julio de 1931, se acordó limitar la fabricación de drogas con el fin de que sólo se produjeran para satisfacer exclusivamente las necesidades del servicio médico y de la investigación científica; por ello la cocaína dejó de venderse libremente y se controló su distribución. A esa primera convención la secundó otra en 1936, con el fin de suprimir el tráfico ilícito de drogas nocivas, pero con la desaparición de la Sociedad de Naciones, donde se auspiciaron esas convenciones, se pasó esa tarea a la Organización de las Naciones Unidas para que mantuviera la vigilancia sobre la fabricación de drogas.

La ONU, mediante el protocolo de París de 1948, autorizó a la Organización Mundial de la Salud para observar cualquier nueva droga que se considerara toxicomanígena y creara adicción en aquéllos que la usaran con cierta frecuencia sin prescripción médica.

Para evitar confusiones por los resultados de las convenciones y protocolos emitidos, para 1961 se aprobó una Convención Única mediante la que se prohibieron prácticas como las de fumar y comer opio, masticar hoja de coca, fumar marihuana (también conocida como cannabis, cáñamo de indio, kíf, dazza o hachís), o utilizar la planta para fines no médicos. De acuerdo con esas disposiciones se estableció un período de transición para que los gobiernos fueran erradicando esas antiguas costumbres.

Dentro de las Naciones Unidas se reiteraron las disposiciones descritas y se estableció lo siguiente:

- a) que las exportaciones y las importaciones se hicieran con expresa autorización gubernamental de ambas partes;
- b) que los gobiernos informaran sobre la aplicación del tratado;

- c) que los gobiernos intercambiaran a través del Secretario General información sobre las leyes y reglamentos promulgados para cumplir el tratado.⁷⁰

No obstante esos acuerdos y disposiciones, para fines del decenio de los sesenta aumentó considerablemente el uso de las drogas cuyo consumo había sido prohibido en muchas partes del mundo. Así, en 1971 se convocó en Viena a una conferencia plenipotenciaria para completar el sistema internacional de fiscalización de drogas -pues únicamente los estupefacientes estaban bajo ese régimen-. En el convenio derivado de la reunión se incluyó a las sustancias psicotrópicas, entre las que se consideraron los alucinógenos (LSD, mescalina), los estimulantes (anfetaminas), y los sedativos hipnóticos (barbitúricos); dicho convenio entró en vigor en agosto de 1976.

Asimismo, en 1972 se formuló un protocolo que modificó la Convención Unica de 1961, en el cual se subrayó la necesidad de incrementar los esfuerzos para impedir la producción, el tráfico y el uso ilícito de estupefacientes, y destacó la necesidad de proporcionar servicios de tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos. Se establecieron medidas penales para intentar prevenir el uso indebido de drogas, así como criterios para el tratamiento, la educación, la rehabilitación y la readaptación social de los implicados en el ciclo de las drogas. Ese protocolo entró en vigor en agosto de 1975.

No obstante todos los esfuerzos nacionales e internacionales, la producción y el consumo de drogas se fue incrementando constantemente; ejemplo de ello es que a principios de los años setenta la producción de hoja de coca mantenía una producción y un precio estable; sin embargo, los campesinos de los Andes empezaron a ver que la demanda aumentaba y que el precio que se pagaba por ella también, pues cada vez mayor número de nuevos compradores pagaba fortunas para adquirir el producto. Así, la voracidad de la demanda de los habitantes de los países desarrollados incrementó la producción, el tráfico ilegal y la corrupción.

Las fortunas basadas en ese negocio se incrementaron considerablemente y a su alrededor creció toda una corporación que produce, traslada y distribuye la droga, con una serie de secuelas; por ello, las luchas sangrientas por el control del negocio entre las corporaciones delictivas y las autoridades que las combaten se han hecho cotidianas en diversas partes del mundo.

Hay diversos ejemplos que ilustran esto; uno de ellos es cuando las relaciones entre España y Colombia se deterioraron, a principios de 1985, puesto que se introdujo droga a través de la valija diplomática de la embajada colombiana en

⁷⁰ LAS NACIONES UNIDAS Y LA FISCALIZACIÓN DEL USO INDEBIDO DE DROGAS, División de Estupefacientes, Nueva York, 1977, pp. 31-38.

Madrid, ya que no tenía que pasar por ningún control aduanero; este grave problema tuvo su origen a finales de 1984 cuando se llevó a cabo la detención del segundo secretario de la embajada de Colombia en España acusado de haber colaborado en la introducción de droga a ese país.

El aparente responsable había sido el español Javier Gómez Ballesteros, el cual se suponía era el enlace de una cadena de traficantes de drogas, y quien mediante artfulugios logró que se enviaran unas supuestas películas destinadas a la televisión española por valija diplomática. Pero el escándalo que implicó acusaciones de corrupción en diversas esferas del gobierno colombiano y la consecuente investigación de algunos funcionarios de la administración de Belisario Betancourt trajo consigo un deterioro de las relaciones entre los dos países.

Otro de los casos que causó gran revuelo y muchas secuelas en las relaciones diplomáticas de México y Estados Unidos fue el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. Ese agente, que llevaba cinco años de trabajar en el Consulado de Estados Unidos en Guadalajara, Jalisco, desapareció. Ante el avance de la investigación para su localización se dijo que trabajaba como agregado del consulado en la actividad de agente especial encargado de una investigación en el estado jalisciense, pero que no era responsable de ninguna actividad encubierta que implicara mayores riesgos.

Al resultar infructuosa su búsqueda, el gobierno de Ronald Reagan adoptó medidas que fueron interpretadas como una forma de presionar para que el gobierno mexicano realizara grandes esfuerzos en su localización. Después de varias indagaciones de la Policía Judicial del Estado de Jalisco y de la Federal de la República, y ante el fracaso en la búsqueda, el gobierno norteamericano decidió presionar mediante un operativo llamado "operación intercepción". Este operativo consistía en hacer una revisión minuciosa de los automóviles que ingresaban a los Estados Unidos.

Asimismo, a los medios noticiosos se filtró información oficiosa de la Casa Blanca en la que el gobierno recomendaba a los turistas de su país que procedieran con precaución en el caso de visitar Guadalajara, en vista de los hechos violentos que se ejercían contra ciudadanos norteamericanos, y que, además, el gobierno ya había considerado la emisión de un "travel advisory", como respuesta a las condiciones de inseguridad que existía en México, y particularmente en Guadalajara y Puerto Vallarta, Jalisco.

Después de entrevistarse telefónicamente los presidentes Ronald Reagan y Miguel De la Madrid, el Departamento de Estado de la Unión Americana emitió un boletín en el que se señalaba que no se había emitido ningún aviso de "travel advisory" para México. Estas presiones finalizaron al suspenderse la "operación

intercepción", pero el daño ocasionado al comercio fronterizo y al turismo había sido considerable.

Un mes después de haber sido anunciada la desaparición de Camarena, su cuerpo fue encontrado en un camino; pero la insistencia de corrupción en el gobierno mexicano no cesó hasta el enjuiciamiento en Estados Unidos de Rubén Zuno Arce y Humberto Álvarez Machain, quien fuera secuestrado en Jalisco y trasladado a aquel país violando toda la normatividad contenida en el tratado de extradición firmado por ambas naciones.

Estos dos casos, que no son únicos, indican los riesgos que implican para la seguridad nacional las acciones del narcotráfico pues involucran a las políticas de gobierno y crean complicaciones de orden internacional.

El alcance internacional de las actividades de los narcotraficantes impide que se tenga una precisión sobre la producción y flujos de enervantes. No obstante, podemos tener un bosquejo de esta situación de acuerdo con los datos que investigadores del tema han podido aportar. Entre ellos destaca lo afirmado por Lee III, Renselaer quien dice que "...nueve países suministran la mayoría de las drogas ilícitas que entran al mercado de Estados Unidos. Pakistán, México, Birmania y Afganistán, son las principales fuentes de heroína; Pakistán es considerado generalmente como el mayor productor mundial.

Casi el 95% de toda la cocaína procesada que alcanza las costas de Estados Unidos se produce en tres países sudamericanos: Colombia (75%), Bolivia (15%) y Perú (5%). La mayor parte de la marihuana procede de México (principal productor), Colombia, Jamaica y Belice. Los principales países productores de heroína y cocaína también cultivan la materia prima para estas drogas -opio y coca- respectivamente.

Los carteles de la droga de Colombia abastecen al 80% de los cocainómanos estadounidenses y al 70% de sus homólogos europeos. Los carteles rivales, instalados en las ciudades de Medellín y de Cali y dirigidos, respectivamente, por (ahora difunto) Pablo Escobar y los hermanos Orejuela, han hecho de Colombia el mayor productor de cocaína del mundo. Infiltrados en todos los niveles del Estado -justicia, ejército, policía, parlamento-, los narcotraficantes son un desafío cotidiano para el presidente Gaviria y para Estados Unidos, su principal mercado. Este verdadero narco-Estado inyecta cada año en Colombia 1,000 millones de dólares, una escasa parte del volumen de negocios anual de la droga, que se calcula que ascienda a más de 200,000 millones de dólares. Pero este regalo envenenado basta para transformar a los traficantes en jefes de empresa respetables.

De otra parte, a lo largo de la cadena del tráfico algunos países desempeñan papeles importantes en la estructura del contrabando de drogas: Panamá, México y Bahamas son lugares obligados para los traficantes desde Sudamérica hasta Estados Unidos. Tailandia es uno de los principales canales para los productos narcóticos del "Triángulo Dorado" (sudeste de Asia) para consumo eventual en Asia, Europa y Norte América; la localización de Turquía sirve de puente entre los dos continentes y hace de ese país un lugar de tránsito natural para la ruta terrestre de los narcóticos entre el "Creciente Dorado" (suroccidente de Asia) y Europa Oriental (en Tailandia y Turquía también se procesa heroína).

La ruta de los Balcanes ha vuelto a convertirse en la vía de importación de heroína mas importante hacia Europa Occidental. Caída en desuso tras haber abastecido a los laboratorios de Marsella con morfina base en la época de French Connection (Conexión Francesa), esta ruta ha vuelto a reactivarse desde 1983. Alrededor del 80% de la heroína procedente de la Media Luna Dorada (Irán, Afganistán, Pakistán), de Líbano o de Turquía, transitaría así por Grecia, Bulgaria, Hungría y la antigua Yugoslavia antes de ser comercializada en Europa Occidental. Cada día, un camión de transporte internacional (TIR) es interceptado en la frontera de Europa con varias decenas de kilos de heroína a bordo. Además de fomentar la guerra en la antigua Yugoslavia, esta ruta involucra a la mafia turca - que controla numerosos laboratorios clandestinos- y a los nacionalistas de Kosovo.

Por otra parte, de todas las organizaciones criminales aparecidas en la Rusia postsoviética -mafias georgiana, tártara y rusa- la de los chechenos es la que tiene mayor éxito. Este pueblo montaños de 500,000 habitantes, una pequeña república caucasiana autónoma del Sur de Rusia, está representado en el centro de Moscú por una organización de funcionamiento muy eficaz: tres <<familias>> de 3,000 miembros, dirigidas por tres padrinos, que saquean a los pequeños comerciantes de la ciudad. La primera familia se ha especializado en el chantaje y la prostitución, la segunda controla transportes y abastecimientos diversos, y la tercera la venta de coches.

Un <<fondo mutuo>> financia los procesos judiciales y los sobornos a funcionarios. Durante el congreso que celebran con regularidad en grandes hoteles moscovitas, las <<familias>> discuten dividendos y medios para eludir la ley, así como el apoyo financiero a los nacionalistas chechenos.

También las triadas, instaladas en Hong Kong con ramificaciones en Taiwán y en los países desarrollados -sobre todo en Estados Unidos y Holanda, donde extorsionan a la mayoría de los restaurantes chinos-, son una de las mafias más activas del planeta. Heredera de una tradición que se remonta al siglo XVII, se

calcula que agrupan en la actualidad a unas 300,000 personas en unas 60 organizaciones.

Cada triada (Las Águilas Volantes, la 14K) está dirigida por un golao (gran jefe), personalidad secreta que sólo unos pocos conocen. Además del chantaje, la prostitución, el juego y el tráfico de heroína -que se disputan con la Cosa Nostra-, las triadas organizan el tráfico clandestino de mano de obra china hacia los países ricos.

En los últimos años la heroína asiática ha comenzado a trasladarse a través de Nigeria y se ha desarrollado una asociación muy cercana entre los productores de heroína de Paquistán y grupos organizados de abastecedores de Nigeria, con conexiones en las principales ciudades de Europa Occidental y de Estados Unidos.

Además, muchos países están vinculados a través del sistema bancario al lavado del dinero procedente de las ventas de las drogas. Hong Kong es el principal centro financiero para el tráfico internacional de la heroína; y en el hemisferio occidental, Panamá, las Bahamas y las Islas Caimán son puertos para operaciones bancarias y lavado de dinero proveniente de la venta de droga.⁷¹

Como se puede desprender de esa referencia, las líneas de distribución de droga a nivel mundial son diversas, cualquiera que haya consumidores, especialmente de los países industrializados, los productores acceden a ellos sin mayor limitación; pero el problema es más complejo: los productores y distribuidores de las drogas forman grandes corporaciones que incluso llegan a rebasar la capacidad de los gobiernos para su control.

El mismo autor nos describe esa idea de la siguiente manera: "Las principales organizaciones que procesan, contrabandean y distribuyen drogas son especialmente poderosas. En los países de Sud América los traficantes de cocaína desempeñan el papel de poderosos agentes de negocios; en Colombia han pretendido el poder político para ellos; la mafia colombiana ha tratado de determinar directamente la política nacional sobre drogas y algunas veces ha empleado la violencia para alcanzar sus fines asesinando, por ejemplo, funcionarios del gobierno y otras figuras públicas que apoyan el Tratado de Extradición con Estados Unidos. Los narcotraficantes han usado sus enormes recursos financieros para corromper funcionarios judiciales, políticos y personal militar.

También en algunos países -especialmente Jamaica, Colombia y Bolivia- los traficantes han ostentado todo un rudimentario sentido de responsabilidad social

⁷¹ Lee III, Rensselaer W. "Tráfico de drogas y países en desarrollo". En Tokašian, Juan y Bagley, Bruce, ECONOMÍA POLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO. Bogotá, Colombia, 1990, p. 17.

al patrocinar un conjunto de proyectos de servicios públicos tales como escuelas, clínicas, alcantarillado, programas de viviendas y campos deportivos que han logrado la adhesión popular."⁷²

Los cárteles de la droga se han fortalecido por la riqueza que manejan; así "...la industria de narcóticos ha sacado provecho del débil alcance estratégico de muchos gobiernos de países productores. La autoridad del gobierno central en Birmania no existe, en especial en los territorios donde se producen la heroína y el opio; en vastas regiones norteafricanas de Bolivia, las regiones oriental y sudoriental de Perú y del sur de Colombia, ha imperado siempre la política de "tierra de nadie".

En estas remotas regiones selváticas los traficantes han levantado plantaciones de coca, laboratorios, pistas de aterrizaje y lugares de almacenamiento. En Pakistán, la mayor producción de opio y heroína se encuentra en las áreas tribales, a lo largo del límite con Afganistán. El control del gobierno sobre las tribus es débil y sus esfuerzos por tratar con dureza el comercio de narcóticos han llevado a algunos miembros de las tribus a buscar el apoyo afgano.

En los países andinos, la actitud de las instituciones militares ha obstaculizado los esfuerzos para el control de narcóticos; la corrupción, las consideraciones estratégicas, la ideología y los intereses personales de la institución han influido en la actitud de los militares frente a la guerra contra las drogas. Sectores de militares en Colombia han estado vinculados a los grupos de traficantes de cocaína y hay soldados que participan en organizaciones de autodefensa de tendencia derechista.

En Perú, donde el gobierno enfrenta la amenaza de las guerrillas del grupo "Sendero Luminoso", los jefes militares sostienen que los programas de erradicación de la droga complican las operaciones de combate contra la insurgencia... En Bolivia las Fuerzas Militares y la cocaína han estado vinculadas por un conjunto de lazos financieros y una común hostilidad hacia la democracia.

Además, a lo largo de los países andinos hay una aguda rivalidad y tensión entre las instituciones militares y las fuerzas de Policía Nacional, destinatarias de la mayor parte de la ayuda antidroga que ofrece Estados Unidos; el militar, por sus propias razones institucionales, ha pretendido mantener a la Policía Nacional mal armada y tan inmóvil como sea posible. En otras palabras, la oposición militar ha impedido que Estados Unidos y los líderes civiles de Sur América estructuren la policía como una fuerza efectiva en la lucha contra la droga."⁷³

72 Ibidem, p. 26.

73 Ibidem, pp. 27-28.

Ocho países -Perú, Haití, Surinam, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Birmania y Guinea Ecuatorial- fueron calificados de "narcoestados" que se benefician directamente de una parte importante, e incluso esencial, de los ingresos del narcotráfico, en el informe anual publicado en París por el Observatorio Geopolítico de las Drogas (OGD).⁷⁴

Las autoridades norteamericanas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial perdieron la batalla en Perú, "primer productor mundial de pasta básica de cocaína", estimó el informe del OGD, organismo independiente que analiza los contextos económicos, político y militar de la producción y del tráfico de drogas en el mundo.

Lejos de lograr el éxito de la lucha contra el narcotráfico, la prioridad de la guerra anti-subversiva impuesta por el presidente peruano Alberto Fujimori produjo lo peor: "la fusión de los intereses de los traficantes, de las guerrillas Sendero Luminoso y MRTA, junto a sectores enteros de la jerarquía militar en amplias zonas del país, en una cadena de intereses que llega hasta el corazón del poder central", precisó el informe del OGD.

El informe también examina la situación en Haití, otro país calificado de "narcoestado", donde su posición geográfica permite al poder militar traficar en gran escala, con beneficios que lo ayudan a resistir las presiones internacionales para restaurar la democracia.

Marruecos, primer exportador mundial de hachís por unos dos mil millones de dólares anuales; Birmania, primer productor mundial de opio; Nigeria, implicado en un vasto narcotráfico con participación de amplios sectores del Ejército y los políticos; Pakistán, segundo productor mundial de heroína, son otros países clasificados como "narcoestados".

En Guinea Ecuatorial, denuncia el informe, el presidente Teodoro Obiang Nguema "transformó su personal diplomático y su familia, a menudo de la misma estructura, en una red internacional" del tráfico de drogas.

El caso de Colombia, que no figura en esa lista pues es calificado de "Estado bajo influencia", es ciertamente más complejo: "el poder económico de los narcos les permite infiltrarse en lo más profundo del sistema económico comprando empresas, medio de comunicación, jueces y sobre todo financiar las campañas electorales".

⁷⁴ "DAN A CONOCER EN PARÍS UN INFORME SOBRE LA EXISTENCIA DE OCHO NARCOESTADOS". *El Universal*, 25 de mayo de 1994.

En 1994, Colombia tiene un sistema multipartidista de economía liberal que corre el riesgo de transformarse en un prototipo de "narcodemocracia", según el informe del OGD.

Chile, debido a su extensa frontera con Bolivia (segundo exportador mundial de cocaína), interesa particularmente a los narcotraficantes, y el puerto de África se ha transformado en un centro de distribución, explica el informe.

Pero Chile también interesa por otros dos motivos, como etapa intermedia de exportación y para "blanquear" el dinero de la droga, particularmente en el sector de la construcción.

Entretanto, el rol de Venezuela como país de tránsito sigue creciendo, junto a los países de América Central, en un esfuerzo de los narcotraficantes por eludir la densidad y eficacia de la red de radares instalada por Estados Unidos en la frontera mexicana y en el Caribe.

Por último, los especialistas del Observatorio Geopolítico de las Drogas señalan que México -con cárteles de la droga en plena expansión, primer productor mundial de marihuana, y productor exportador de heroína- sin duda aumentará su importancia en el narcotráfico debido al proceso de integración con Estados Unidos y Canadá.

Como se ve, el problema no es sencillo, pues "...hay muchas razones del por qué los países del Tercer Mundo encuentran difícil emprender acciones decisivas contra el tráfico de drogas; la erradicación puede tener serias repercusiones en países como Perú y Bolivia, donde los precios de las exportaciones lícitas se han derrumbado y cerca de la mitad de la población está desempleada o subempleada. Las medidas antidroga pueden causar un masivo descontento popular y añadir al gobierno problemas políticos. Algunos líderes colombianos y peruanos piensan que las campañas de erradicación han originado nuevos cambios en los movimientos revolucionarios marxistas de sus países. Por su parte, la fumigación de los campos de amapola en la provincia de la frontera noroccidental de Pakistán puede provocar que las tribus que la cultivan dirijan sus lealtades hacia Afganistán. El control de la producción de la droga (al menos en América Latina) ha sido fuente de tensiones cívico-militares y puede indisponer a los militares si los presionan demasiado.

Los líderes bolivianos, por ejemplo, advierten en privado que acceder a los dictados de Estados Unidos sobre narcóticos puede precipitar un golpe militar en ese país."⁷⁵

⁷⁵ *Ibidem*, p. 28.

Inclusive la Agencia Central de Inteligencia emitió un informe congresional en el que sostiene que el narcotráfico en América Latina ha empezado a ir más allá de la simple corrupción de políticos y ha empezado a influir en las elecciones y política económica.

"Los barones de la droga han ido más allá de la corrupción local para influir no sólo en un amplio abanico de funcionarios, sino en las elecciones y en las decisiones a nivel nacional", señaló la CIA ante un comité del senado.

Como ejemplo, el caso de abogados colombianos en la nómina del cártel de Cali, quienes ayudaron en 1993 a promover reformas al sistema legal que ahora usan los narcos en la obtención de acuerdos benéficos fáciles con las autoridades. Y los traficantes de drogas han establecido arreglos "mutuamente beneficiosos" con grupos guerrilleros o terroristas de algunos países.

Ante la complejidad del problema se siguen buscando soluciones en varias partes del mundo y por ello las reuniones internacionales siguen siendo una fórmula factible de colaboración entre gobiernos. Así, a fines de 1989 se realizó una reunión trilateral en Roma entre España, Italia y los Estados Unidos y se contó con la presencia de algunos países andinos. También se realizó la sesión especial de la ONU en Nueva York, en febrero de 1990, la Cumbre Mundial Ministerial de Londres, y la reunión de la Organización de Estados Americanos en Oaxaca, Guerrero, en la República Mexicana, ambas en abril del mismo año.

A ellas podemos unir las llamadas "Cumbres antidrogas" celebradas, la primera en Cartagena de Indias, Colombia, en febrero de 1990 y en San Antonio, Texas, la segunda, dos años después. No obstante todos esos esfuerzos, la solución al problema aún parece lejano, pues se estima que el comercio ilegal de drogas produce 600,000 millones de dólares anualmente, seguido de cerca por el comercio internacional de armas.

En octubre de 1993, el presidente de la Asamblea General de la ONU inició intensas consultas con grupos regionales en busca de consenso sobre la propuesta que hizo México para que un panel de alto nivel reorganice la batalla mundial contra las drogas; también esa propuesta plantea que se mejoren las condiciones de vida mediante la cooperación internacional para el desarrollo, como alternativa para las personas que por razones de extrema pobreza se dedican a producir y vender drogas.

Asimismo, requiere la revisión de la legislación interna para fortalecer la lucha internacional contra el crimen organizado, en especial en lo que se refiere al narcotráfico, y propone nuevos acuerdos internacionales para coordinar el trata-

miento de delitos relacionados con el narcotráfico, en especial el lavado de dinero y tráfico de armas.

México alega que a pesar del compromiso de los gobiernos para incrementar la lucha contra la droga, continúa el incremento de la producción, tráfico y abuso, y también el poder económico de las organizaciones criminales que explotan esa actividad.

La propuesta refleja las posiciones tercermundistas al subrayar que hay una relación evidente entre la pobreza y el aumento de la producción y tráfico de drogas, y que la vía ideal para combatir ese aumento es incrementar la cooperación internacional para el desarrollo. Señala también que, con absoluto respeto a la soberanía de los Estados, deben formularse nuevas estrategias y objetivos, y establecer nuevos mecanismos de cooperación internacional para afrontar más eficazmente las operaciones de los que se enriquecen con el tráfico ilegal de drogas y armas.⁷⁶

Posteriormente, el 29 de octubre de 1993, la Asamblea General de la ONU, atendiendo a esa propuesta hecha por México, emitió una resolución que constituye un avance significativo en el control de drogas y que permite evaluar los avances de la cooperación internacional para la contención de la producción ilícita, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes y psicotrópicos y otras conductas delictivas asociadas, como el lavado de dinero y el tráfico de armas.⁷⁷

Así, armas y drogas se han hecho inseparables: el comercio de las drogas, por su ilícita transacción, consume buena parte de la producción de armas, y las armas es uno de los sustentos básicos del negocio de las drogas, además de que mantienen latentemente las confrontaciones bélicas en cualquier parte del mundo. Por ello hemos considerado conveniente hacer un análisis por separado de este otro elemento que está estrechamente relacionado con la delincuencia internacional; las armas.

⁷⁶ "PROPUESTA DE MEXICO PARA COMBATIR LAS DROGAS". El Universal, 21 de octubre de 1993.

⁷⁷ "EMITE LA ONU UNA RESOLUCION QUE PODRIA AYUDAR A CONTROLAR EL TRAFICO DE DROGAS". El Universal, 29 de octubre de 1993.

3.4 LAS ORGANIZACIONES DELICTIVAS INTERNACIONALES Y EL MERCADO NEGRO DE ARMAS.

Con la desaparición de la lucha bipolar a causa del derrumbe del llamado bloque socialista, las amenazas a la seguridad nacional parecen disminuir, puesto que ya no son los conflictos entre los sistemas político-económicos los que fomentan las confrontaciones entre los proyectos antagónicos de los que desean el poder en los Estados nacionales, donde se mantienen guerras identificadas como de "baja intensidad" o "limitadas"; y aunque los arsenales nucleares en diversas partes del mundo aún cuentan con gran infraestructura destructiva, el riesgo de que estalle un conflicto por errores de disuasión ha decrecido.

Pero si observamos con detenimiento el esquema internacional de los primeros años de la década de los noventa, aún existen algunos problemas que tienen la potencialidad de poner en peligro la preservación de la seguridad nacional; éstos provienen de agrupaciones antisociales integradas por delincuentes que operan en distintos ámbitos y niveles de la sociedad y aún dentro de los gobiernos de los Estados nacionales, ya que su capacidad de injerencia es muy amplia y aún desconocida porque, en el fondo, la supervivencia y el mantenimiento de esas agrupaciones depende de los recursos económicos generados por sus capacidades para comerciar las mercancías de que disponen aunque su comercialización no deje de ser considerada ilícita e ilegal.

Estos tipos de mercancía son fundamentalmente dos: armamentos y drogas, que pueden tener una comercialización jurídicamente aceptada dentro de los marcos normativos que prevén tanto el derecho nacional como el internacional, pero a sabiendas de que ambas también fluyen por el mundo de manera ilegal. Y aunque por su ilegal comercio en muchas partes del mundo su distribución debiera ser restringida, precisamente esa situación hace que cuando esos artículos tienen amplia demanda los costos se eleven y la búsqueda de algunas garantías para su traslado clandestino y posterior consumo fomenten la corrupción; con ello se crea un mercado ilícito pero dinámico en la comercialización de esos productos.

Esta situación ha pasado a formar parte inherente de las transacciones de esos productos, a causa de las magnitudes de dinero que se emplean. Por ese motivo, como ya abordamos el tema de las drogas, consideramos pertinente ahora hacer un bosquejo del otro tipo de mercancía: las armas.

Para muchas gentes las armas han sido un artículo en que carece de sentido su invención y acelerado desarrollo tecnológico pues no aceptan que se invierta tanto tiempo, esfuerzo y creatividad en la fabricación de productos cuya finalidad sea la destrucción humana, así sean utilizadas para el ataque o la defensa, personal o social.

No obstante, esto es psicológicamente explicable, aunque no justificable, por la teoría freudiana de los instintos. De ella Sigmund Freud da cuenta, de manera sintética, en su comunicación con Albert Einstein al referirle los "instintos de agresión" o "de destrucción", los cuales se pueden entender porque: "...mediante cierto despliegue de especulación hemos llegado a concebir que este instinto obra en todo ser viviente, ocasionando la tendencia de llevarlo a su desintegración, de reducir la vida al estado de la materia inanimada. Merece, pues, en todo sentido la designación de instinto de muerte."⁷⁸

Ese "instinto de muerte" que según muchos pensadores, es innato a la naturaleza humana, permite que la venta de armas siempre tenga un mercado, pues no falta quien, para obtener dinero o bienes materiales, imponer una idea o saldar un agravio, en posición de defensa o de ofensa, utilice un arma. Pero si las armas son accesibles a cualquier individuo, con mayor razón las adquieren aquellos que ostentan algún tipo de poder y muy particularmente cuando confluyen, en algún grado, el político y el económico.

Así podemos identificar que desde tiempos inmemoriales las armas han sido un producto de gran demanda en y por las sociedades; aunque en algunos tiempos y espacios su producción y uso han sido plenamente justificados, especialmente cuando responden a la cohesión social que pretende mantener su integridad. Por el contrario, son repudiadas cuando éstas contribuyen a la división de las comunidades o al abuso de poder de quienes ostentan las armas más sofisticadas y, por ende, con mayor capacidad destructiva que, en nuestro tiempo, ponen en peligro la seguridad nacional.

Pero independientemente de esas condiciones que le dan una valoración ética a la producción y al comercio de armas, éstas han sido un buen negocio hasta nuestro tiempo y ello se evidenció mayormente con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial. Por ello el daño causado a la humanidad a causa del uso extendido de tan mortíferos productos, estimuló el interés por controlar su fabricación y distribución, con miras al mantenimiento de la seguridad internacional.

Así, quedó bajo la responsabilidad de la Organización de las Naciones Unidas la supervisión de la producción, distribución y consumo de armas, creándose para ello el 14 de diciembre de 1946 la Comisión de Armamentos Convencionales, con la aprobación de la Asamblea General.⁷⁹

Entre las primeras medidas, la comisión propuso un plan para contar con un censo de armamentos que sería presentado simultáneamente por todos los

⁷⁸ Freud, Sigmund. "EL POR QUE DE LA GUERRA". OBRAS COMPLETAS. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva, 1961, p. 3207.

⁷⁹ Cfr. Cemańczyk, Edmund Jan. ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES. Op. cit., pp. 65-66.

integrantes de la ONU a la Asamblea General. Los otrora "países socialistas" se opusieron al censo argumentando que si no se elaboraba un convenio previo sobre reducción de armamentos y fuerzas armadas, y especialmente de la fabricación de armas atómicas, carecería de sentido la elaboración de cualquier censo, pues solamente podría ser útil para que el bloque angloamericano obtuviera datos secretos de los recursos militares de la región.

Con el voto en contra de la Unión Soviética se impidió que el plan de la comisión fuera aprobado por el Consejo de Seguridad. No obstante, como fruto de su trabajo, se identificó que anualmente había un incremento en los gastos en armamento a escala mundial, los cuales, para 1947, ascendían a 30,000 millones de dólares.⁸⁰

En enero de 1952, dicha comisión fue reemplazada formalmente por otra, llamada Comisión de Desarme, cuyo fin era reducir la producción armamentista; pero el único logro que trascendió fue que se llevó un registro del constante incremento en la producción de armas que para 1962 había llegado a un monto de 120,000 millones de dólares, cantidad que cuadruplicaba la cifra registrada en el primer año de la anterior comisión.

La preocupación por el incremento armamentista tenía una doble condición: por un lado, la producción de armas nucleares fomentada especialmente en los países de alto desarrollo económico y mediante la colaboración entre los bloques militares de la posguerra, la OTAN y el Pacto de Varsovia, que justificaban tan cuantiosas inversiones con el argumento de que el crecimiento e innovación tecnológica respondía a fines de disuasión para el mantenimiento de la paz; por el otro, la producción de armas llamadas convencionales o de corto alcance, cuya capacidad destructiva es de alcance limitado, pero sirve de base para dirimir los conflictos político-ideológicos entre grupos que luchan por el poder, especialmente en las naciones subdesarrolladas (Corea, Camboya, Vietnam, Nicaragua, El Salvador, Afganistán, Angola, etc.) o en algunos conflictos internacionales (Israel-Países árabes, Honduras-El Salvador, Irán-Irak, Irak-Kuwait-aliados).

La producción de armas nucleares floreció y se perfeccionó bajo la idea de que las dos grandes potencias político militares de la posguerra podían utilizar sus armas nucleares para defender a sus aliados; en eso consistía la disuasión nuclear, a partir de la cual se instrumentaron diversos programas, desde la "sombrija nuclear" hasta "la guerra de las galaxias". Este crecimiento llevó a lo que fue calificado como el "equilibrio del terror", en el que cualquier error o mala interpretación de las acciones disuasivas podían desencadenar un conflicto del cual, se decía, no habría ganadores ni perdedores, sino una destrucción global en el planeta.

⁸⁰ Cfr. *ibidem*.

No obstante, la carrera armamentista adquirió tintes principalmente económicos pues para fines de la década de los sesenta, en el período de crisis que se agudizó en el segundo lustro, el factor principal de la economía norteamericana y soviética era la industria bélica.

Por tal motivo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, de acuerdo con la resolución 2867/XXV del 7 de diciembre de 1970, le solicitó al entonces Secretario General, U Thant, elaborara un informe sobre las consecuencias económicas y sociales de la carrera armamentista en la paz y la seguridad mundiales. En el preámbulo del documento, se establecía que: "un alto en la carrera de armamentos contribuiría eficazmente al mejoramiento de las relaciones internacionales y al mantenimiento de la paz y de la seguridad mundiales. Cualquier esfuerzo por frenar la carrera de armamentos tendría utilidad, pues toda desaceleración permitiría liberar recursos para fines pacíficos, incluida la ayuda. Compartimos el convencimiento y la esperanza de que la consecuencia lógica de una reducción considerable de los gastos militares sería el aumento de la ayuda a los países en desarrollo."⁸¹

Al año siguiente, U Thant publicó el informe, del cual podemos destacar algunas de las ideas más importantes: "Desde tiempo inmemorial, los Estados han recurrido a las fuerzas militares para apoyar sus intereses y aumentar su seguridad. La época actual no es ninguna excepción. Pero con la aceleración del cambio tecnológico, los peligros que los gastos militares entrañan se han hecho tan agudos que no es exagerado afirmar que la carrera de armamentos ha proporcionado finalmente al hombre el medio de terminar con su especie. Esta es la más obvia de sus consecuencias.

Hasta ahora, la prudencia política ha evitado este desastre definitivo. Sin embargo, no puede servir de garantía contra un error de cálculo militar o un error humano o técnico, cualquiera de los cuales podría llevar al mismo fin espantoso. Esta es la primera conclusión que hay que sacar sobre las consecuencias de la carrera de armamentos; la amenaza de catástrofe total que ha engendrado es con mucho el peligro más grave con que se enfrenta hoy el mundo, mucho más grave que la pobreza o la enfermedad o que la explosión demográfica o la contaminación, y supera ampliamente cualesquiera ventajas a corto plazo que los armamentos puedan haber significado al dar a los pueblos una ilusión de seguridad nacional."⁸²

Pero esa carrera armamentista no sólo incluía a las grandes potencias militares, sino también a los países subdesarrollados, los cuales gastaban sus limitados recursos en la compra de armas.

81 *Ibidem*, p. 85.

82 *Ibidem*, p. 85-87.

En el mismo informe se señalaba que: "Los gastos militares que más amenazan al mundo son los de las grandes potencias, a las que conjuntamente corresponde el grueso de estos gastos. Sin embargo, la carrera armamentista entre los países en desarrollo no es menos peligrosa. Existe el riesgo de la extensión de conflictos a terceros países o incluso a las grandes potencias. Los gastos militares de dichos países absorben recursos que podrían utilizarse para el desarrollo.

En particular, las fuerzas armadas de los países en desarrollo son terriblemente costosas en términos de una mano de obra calificada escasa, que, en otras circunstancias, podría participar en la enorme tarea del desarrollo. Muchos de esos países han iniciado su camino hacia la independencia nacional en condiciones de gran desequilibrio en cuanto a la distribución de sus recursos".⁸³

Con esas consideraciones se enuncian los riesgos de la carrera armamentista pero no sólo de la producción de misiles de gran alcance, sino también de las armas convencionales que son las que más se consumen en los países en desarrollo. Por ello en el informe se llega a la siguiente proposición: "La guerra, sea entre potencias desarrolladas o en desarrollo, ya no es solución para ninguno de los problemas inminentes de la humanidad. Mientras vivamos bajo su amenaza, ni siquiera podremos ponernos de acuerdo sobre la prioridad de los problemas sociales que nos acosan a todos.

Podemos apreciar algunos de los peligros que el futuro encierra : peligros originados por la falta de armonía entre el rápido crecimiento demográfico y el posible agotamiento de los recursos, es decir, por el saqueo de nuestro medio físico. Estos son los grandes problemas cuya solución se ve obstaculizada por la desviación de recursos para gastos militares. Estos son los problemas que no pueden sino agravarse en el clima de la carrera de armamentos. Esta carrera debe cesar, no sólo por los peligros inmediatos que encierra para todos nosotros, sino también porque cuanto más dure, más difícil será resolver en el futuro los problemas del crecimiento económico, la justicia social y del medio ambiente."⁸⁴

La exhortación de este informe no fue asumida, en el caso de las armas nucleares, de manera inmediata, sino que siguió un largo y sinuoso proceso. Si bien desde antes de la elaboración y presentación de dicho informe ya se había firmado en Londres un tratado de no proliferación de armas nucleares entre Estados Unidos y la URSS en julio de 1968, y se habían iniciado en Helsinki, en noviembre de 1969, negociaciones entre las mismas potencias para limitar la construcción de armas y cohetes termonucleares, sistemas antiohetes, distintos tipos de bombarderos estratégicos, submarinos atómicos y sistemas para nulificarlos, identifica-

83 Ibidem, p. 87.

84 Ibidem, p. 87.

das por la prensa mundial como SALT (Strategic Armaments Limitation Talks), sin embargo, esto no fue suficiente.

Las pláticas se prolongaron durante algún tiempo y se preparó un acuerdo que fue suscrito en septiembre de 1971 en Washington, que se refería a los medios para disminuir el riesgo de un comienzo casual de la guerra nuclear, mejorando la comunicación entre Moscú y Washington por la "Hot Line". Las negociaciones continuaron para firmarse en Moscú, en mayo de 1972, mediante un tratado sobre la limitación de los sistemas de defensa antibalísticos y de algunos de los medios para la limitación del armamento estratégico ofensivo.

Se inició una segunda fase de las conversaciones en octubre de 1972, conocidas como SALT II, con la finalidad de establecer acuerdos fijos y no temporales. Las negociaciones, que fueron bastante complejas, lograron los acuerdos que se firmaron en Viena en junio de 1979. Asimismo, se prepararon las condiciones para el inicio de las SALT III; pero con el advenimiento de la primera etapa de la administración Reagan, éstas no se llevaron a cabo pues una de las finalidades de esta administración fue incrementar el gasto militar para reforzarle a los Estados Unidos su condición de superpotencia mundial. No obstante, con el advenimiento de la era Gorbachov -que era el preludio del reconocimiento de la aguda crisis que se vivía en la Unión Soviética-, de manera unilateral se inició la desaceleración de la carrera armamentista. Uno de los primeros síntomas fue la decisión, en julio de 1985, de establecer una moratoria en las pruebas nucleares.⁸⁵

En enero de 1986, Mijaíl Gorbachov propuso un plan para la liquidación de todas las armas nucleares. En 1987 fueron varias las proposiciones que impulsó Moscú: en febrero, Gorbachov intervino en el Foro Internacional de Moscú bajo el tema "para un mundo sin armas nucleares" y, posteriormente, propuso a Norteamérica la eliminación de misiles de corto alcance en Europa. En abril impulsó la política de desarme y el estrechamiento de relaciones con los países del bloque, y en diciembre firmó en Washington un tratado, en reunión cumbre con Ronald Reagan, para el desmantelamiento de las armas nucleares de alcance medio.

Un año después, Gorbachov anunció en la ONU una reducción de sus fuerzas armadas; pero los conflictos internos impidieron su atención sobre el problema y no fue hasta el 5 de noviembre de 1991 en que se decretó por un año la moratoria para las pruebas nucleares y una reducción en el ejército. Sin embargo, ello no sería competencia de Gorbachov ya que después de un mes y días desaparecería la Unión Soviética.

No obstante que aún existen muchos armamentos nucleares en el mundo, los riesgos de la confrontación bipolar han disminuido pero aún queda latente el

⁸⁵ Cfr. Hernández Vela, Edmundo. DICCIONARIO DE POLÍTICA. op. cit., pp. 96-102.

riesgo al que hacía referencia el otrora Secretario General de la ONU en su informe, cuando señalaba que la carrera armamentista en los países en desarrollo también es peligrosa. Uno de esos peligros lo constituyen las guerras intestinas, que en muchas ocasiones tienden a internacionalizarse y a convertirse en campos de experimentación de medios de destrucción masiva novedosos, como sucedió con las armas químicas y bacteriológicas, o con armamentos convencionales de gran capacidad destructiva como los misiles de corto alcance.

Así, las erogaciones para la adquisición de armamento en países subdesarrollados han pasado a formar parte de los gastos comunes del Estado o de grupos consumidores de esos productos. Con ello, esta otra faceta de la carrera armamentista no se ha detenido, pues los fabricantes que se encuentran en distintas partes del mundo (desde los países desarrollados hasta algunos del llamado "tercer mundo" como India, Argentina, Brasil y de reciente industrialización como Taiwan, Singapur, Corea del Sur e Israel), siempre están dispuestos a vender armamentos con avanzada tecnología al mejor postor.⁸⁶

Prueba de ello son las acciones de los grupos terroristas que mediante diversos mecanismos acceden a la comercialización internacional de armas para el ataque a diversos grupos sociales que van desde integrantes del gobierno hasta ciudadanos comunes, pasando por connotados industriales. Así el comercio negro de armas y el terrorismo forman una mancuerna para afentar en contra de las estructuras sociales en cualquier parte del mundo donde se presenten esos factores.⁸⁷

Asimismo, la amenaza a la seguridad nacional encuentra otro riesgo, que ya no son los conflictos internacionales y los nacionales en los que se emplean dichas armas, sino que hay grupos que de manera clandestina adquieren y comercializan las armas, como sucedió en el caso del llamado "Teherangate", o como los sicarios al servicio de la comercialización de drogas que también tienen acceso en el mercado negro a armamentos sofisticados que sirven, incluso para enfrentarse a los propios gobiernos como ha sucedido en el caso de Colombia.

Uno de los negocios clandestinos más importantes a nivel mundial es el tráfico ilegal de armas. Las empresas productoras de los países industrializados tienen dobles canales de venta, los "oficiales", de los que hay registros en las aduanas, y los "informales" que se realizan mediante empresas fantasmas y comerciantes locales en donde se destinan las armas.

86 Cfr. Lelong, Rose Marie. "EL TERCER MUNDO Y LA CARRERA ARMAMENTISTA". PRESENCIA NUEVA. México. Ed. CCESTEM. 1980, pp. 71-74.

87 Cfr. Laqueur, Walter. THE AGE OF TERRORISM. USA. Ed. Little, Brown and Company. 1967. Y Herman, Edward and O'Sullivan, Gerry THE "TERRORISM" INDUSTRY. USA. Ed. Pantheon Books. 1984.

Los ejemplos son muchos. En el caso de la guerra Irán-Irak, las empresas transnacionales de armamento abastecieron a Irak en su lucha contra Irán, y sin embargo, cuando estalló la guerra del Golfo Pérsico los países industrializados se sorprendieron de la variedad y cantidad de armas con que contaba Sadam Hussein, quien había comprado en el mercado negro más pertrechos de los que se pensaba.

En la época de la "guerra fría" el armamento venía de Occidente o del bloque socialista, pero desde hace algunos años el mercado ha sido monopolizado sólo por las empresas de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, entre otros países; por su parte, la obsolescencia del armamento soviético y los problemas políticos lo desplazaron del mercado.

En América Latina la venta de armas está en crisis. Con la salida de los gobiernos militares y la toma del poder por los civiles, los gastos en armas, en general, han descendido en la región: los ejércitos tienden a jugar un papel menos preponderante en la política y en la economía con lo cual se reducen los recursos financieros destinados a ellos.

En los Estados Unidos cualquier persona tiene acceso a un amplio mercado de armas de fuego. La legislación para su venta y uso en estados como Texas es muy ambigua. Se pueden dar casos de que un hombre no pueda portar una pistola a la vista, pero sí llevar un rifle en la parte trasera de su camioneta. El negocio de las armerías es uno de los más lucrativos y florecientes, aunque en 1982 fueron investigadas varias de ellas en ciudades de ese estado por el Departamento Federal de Alcohol, Tabaco y Armas. Ese departamento considera que al menos el 80 por ciento de las armas que se compran en esta frontera son cruzadas ilegalmente a México, ya que la facilidad para obtener todo tipo de armas, desde una simple pistola hasta una Uzi, ha inundado el mercado de la frontera mexicana.

En 1993 el Departamento de Aduanas de Matamoros, Tamaulipas, decomisó un cargamento de armas que sería introducido al país en el piso falso de una camioneta combi. Rifles, pistolas y ametralladoras, así como parque decomisado, junto con varios detenidos, entre ellos colombianos, significaron el más importante logro de este tipo en los últimos años.

El creciente tráfico y posesión ilegal de armas en México es un fenómeno que ocurre a pesar de la existencia de claras disposiciones legales con sus respectivas penalidades. En todo caso, podría decirse que la no aplicación estricta de la ley y la corrupción oficial son factores que han contribuido a acrecentar el mortífero arsenal que impunemente circula por el país.

Aunque es del dominio público que la sola existencia de leyes y reglamentos que prohíben, regulan y reglamentan la posesión y portación de armas no ha sido garantía suficiente para revertir la criminalidad, la violencia y el tráfico de armas en México, conviene describir el contenido de las disposiciones constitucionales y reglamentarias que existen sobre la materia:

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas".

De la lectura del texto constitucional se puede inferir que se garantiza a nacionales y extranjeros que habitan en el país el derecho a poseer en su domicilio, con fines de legítima defensa y seguridad, cualquier arma, con excepción de las reservadas para las Fuerzas armadas.

En cuanto a la portación, la Constitución señala las condiciones, casos concretos, lugares y requisitos para que la autoridad competente pueda otorgar una licencia para portarlas.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos precisa aquellas armas reservadas para uso exclusivo de las Fuerzas Armadas:

- a) Revólver calibre .357" Magnum, Luger y los superiores a .38" Especial.
- b) Pistola calibre 9 mm Parabellum, Magnum, Luger y similares, las .38" Super y Comando, y las de calibre superior.
- c) Fusiles, mosquetones, carabinas, pistolas y fusiles con sistema de ráfaga, subametralladora, metralleta, ametralladoras en todos sus calibres.
- d) Lanzagases, cañones, piezas de artillería, morteros, granadas, bombas, lanzallamas, minas, proyectiles-cohetes, torpedos, granadas, navíos, embarcaciones y aeronaves de guerra, así como municiones para todas estas armas.

Con el fin de establecer las sanciones a que se hacen acreedoras las personas que violen las disposiciones legales en materia de posesión, tráfico y portación de armas de fuego, el Código Penal en el Libro II, Título IV, Capítulo III, establece las sanciones a que se hacen acreedoras las personas que violen la Ley Federal de

Armas de Fuego y Explosivos que reglamenta el artículo 10 constitucional.

El artículo 160 del Código dice textualmente: "A quien porte, fabrique, importe o acople sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas (armas), se le impondrá prisión de tres meses a tres años, así como multa y decomiso. Los servidores públicos podrán portar armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas."

El artículo 161 establece que "se necesita licencia especial para la portación o venta de pistolas o revólveres". El artículo 162 señala que "Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días de multa y decomiso:

- I. Al que importe, fabrique o venda las armas enumeradas en el artículo 160, o las regale o trafique con ellas;
- II. Al que ponga a la venta pistolas o revólveres, careciendo del permiso necesario;
- III. Al que porte una arma de las prohibidas o reservadas para las fuerzas armadas;
- IV. Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, hiciera acopio de armas, y
- V. Al que sin licencia porte armas de las señaladas en el artículo 161.

En todos los casos incluidos en este artículo, además de las sanciones señaladas, se decomisarán las armas".

En cuanto a la concesión de licencias para venta y portación de armas, ésta se hará por conducto del departamento o secretaría de Estado que el Ejecutivo de la Unión designe, sujetándose a las prevenciones de la ley reglamentaria. Además, la venta sólo podrá hacerse por establecimientos mercantiles provistos de licencia y nunca por particulares, y el que solicite licencia para portar armas deberá otorgar una fianza, comprobar antecedentes de honorabilidad y la necesidad que tiene para portarla.

Entre las muchas incógnitas que permanecen sobre el conflicto chiapaneco, una de ellas apunta claramente hacia un fenómeno que en los últimos tres años ha sido desbordante en todo el país ¿cómo y con quiénes obtuvo las armas el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional? Algunos especialistas y el propio subcomandante Marcos sugieren que el tráfico de armas que alimentó

a la guerrilla zapatista tuvo dos vías: a) acopio "hormiga" de armamento a través de compraventa a particulares y b) mediante las famosas "guardias blancas", es decir, las bandas armadas al servicio de los caciques ganaderos de la región, a quienes les han quitado buena parte de su armamento.

Otros agregan que el tráfico pudo venir también de otras dos vías: c) armamento sustraído al ejército federal y d) armas provenientes directa o indirectamente del narcotráfico. Ciertas o no estas cuatro formas de acopio, lo significativo es que en casi todo el país se revela un tráfico de armas cada vez mayor que bien puede parar en manos de narcotraficantes, de delincuentes comunes, de revolucionarios o de simples ciudadanos.

Algunos datos confirman el desbordante tráfico de armas y sus características:

- a) Informes de las 36 zonas militares indican que existe un promedio de 60 armas decomisadas diariamente en todo el país, además de los aseguramientos que realiza la Policía Judicial Federal (El Financiero, 4 de abril de 1990).
- b) Datos de la Procuraduría General de la República calculan que el 25 por ciento de las armas decomisadas a ciudadanos o bandas de narcotraficantes son de uso exclusivo del ejército.
- c) En entidades como Sinaloa, la entidad que mayor índice de criminalidad registra a nivel nacional, se estima que el número de ciudadanos que poseen armas de fuego "para su defensa personal" ha crecido cinco o diez veces en los últimos siete años. Es decir, si en 1987 se detectaron 52 mil 999 personas con armas de fuego, el número pudo haber crecido cinco veces más.
- d) En la zona del Distrito Federal se considera que más de 250 mil armas de fuego circulan ilegalmente y que la mayoría está en manos de asaltantes y homicidas, de acuerdo con datos de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de la Asamblea de Representantes.
- e) En entidades fronterizas como Chihuahua, Sonora, Baja California y Tamaulipas, el tráfico de armas se ha incrementado desde hace, por lo menos, tres años, dada la facilidad para adquirirlas en el mercado negro norteamericano y pasarlas a la frontera.
- f) El 14 de febrero de 1993 fue detenido en Chihuahua un presunto distribuidor de armamento adquirido en Estados Unidos con un cargamento de 18 mil cartuchos útiles, de diferentes calibres, 13 kilogramos de pólvora y 900 ojivas. En Coahuila, en marzo del mismo año, fue detenida otra banda que

contrabandear armas adquiridas en California, entre las que se encontraban más de 500 rifles, carabinas y morteros. En la mayoría de los casos se trata de armamento cuyo destino son las bandas de narcotráfico. El 20 de abril de 1993 el procurador general de Tamaulipas informó que el 60 por ciento de los crímenes que se realizan en las ciudades fronterizas se relacionan con el narcotráfico y más del 70 por ciento se efectúa con armamento de alto calibre, como los "cuernos de chivo" o metralletas prohibidas para uso particular.

La existencia de arsenales tan grandes en manos de grupos ajenos al ejército mexicano o a las policías judiciales ha ido de la mano con la liberalización de las fronteras comerciales con Estados Unidos. La facilidad para adquirir armamento en el sur de California, Texas y Florida explica la proliferación del contrabando y sus redes en México. El libre mercado es el que está armando a los ciudadanos de Estados Unidos y México. Incluso existen justificaciones que se escudan en los derechos civiles y en la necesidad de "sobrevivir".

La consecuencia lógica del rearme de los ciudadanos norteamericanos es la expansión del tráfico de armas a ciudadanos mexicanos en la frontera. Los clientes principales son los grupos de narcotraficantes. Ellos pueden adquirir en Miami o en Brownsville armas como la Tec 9, un arma pequeña que dispone de más de 36 tiros y tiene un costo no mayor de 400 dólares; también consiguen sin mayor dificultad la Automat Kalashnikousi, conocida como AK-47, la Colt AR-15 y la Strikert Streetweeper.

En Sinaloa, donde tienen su asiento las principales bandas de narcotraficantes, esas mismas armas pueden adquirirse en el mercado negro aunque a precio muy superior al adquirido en Estados Unidos. Por otra parte, según la PGR, lo más común es que las armas decomisadas provengan de trabajadores indocumentados que pasan la frontera. Sin embargo, hay otro tipo de armas que no se decomisan porque quienes se encargan de traficar con ellas son precisamente los responsables de decomisarlas: las policías judiciales tanto estatales como federales.

¿A quiénes van a parar las armas que se introducen a territorio mexicano? El consenso señala, en primer lugar, a los narcotraficantes. Sin embargo, los acontecimientos de Chiapas revelan que no sólo los narcos son los clientes predilectos de este tráfico, sino los propios caciques ganaderos que de esta forma arman a sus "guardias blancas" y también a los grupos rebeldes indígenas y campesinos.

Indudablemente, el caso más explosivo es el de Guerrero. En esta entidad, narcos, caciques y grupos rebeldes se pelean el sitio como clientes estelares del tráfico de armas. La razón de esto parece clara: la miseria y el autoritarismo

tráfico de armas. La razón de esto parece clara: la miseria y el autoritarismo prevalecientes en esta zona de tradición guerrillera son los alimentos principales para que la violencia impere. Desde abril de 1993 se han decomisado grandes arsenales de diferentes calibres, entre las que se encuentran pistolas .22 y escopetas, hasta rifles AK-47. La DEA, por lo pronto, ha revelado que más de 20 mil armas automáticas han ingresado a la entidad desde el estallido guerrillero en Chiapas. Su destino se desconoce oficialmente. No obstante, no hace falta rastrear mucho para encontrar que los caminos del tráfico ilegal de armas son los mismos que alimentan la violencia del narco, la corrupción policiaca y la guerrilla.

"El tráfico internacional de armas inunda México. Como si fuera una nación en guerra 20 mil AK-47, el letal cuerno de chivo, procedentes de Estados Unidos - con un valor de 12 millones de dólares- tienen como destino nuestro país",⁸⁸

El Servicio de Inteligencia Militar de Estados Unidos alertó en febrero pasado a su contraparte mexicana sobre el envío de dos mil fusiles de asalto AK-47, que forman parte de un embarque de más de 20 mil cuernos de chivo, los cuales podrían estar ya en México.

Señalaron que es un cargamento que podría abastecer al ejército irregular más numeroso de que se tenga conocimiento en la historia contemporánea de América Latina. Sin embargo, las autoridades castrenses mexicanas descartan que esté relacionado con un nuevo movimiento insurgente.

De acuerdo con un informe confidencial que dirigió la Secretaría de la Defensa al secretario de Gobernación, Jorge Carpizo McGregor, precisa que "una fuente confiable" alertó al agregado militar mexicano en Washington de un "próximo embarque de dos mil fusiles de asalto AK-47, el cual sería enviado de ese país a territorio nacional".

Clasificado como urgente y confidencial, fechado el ocho de febrero y recibido por la Secretaría de Gobernación el día siguiente, el informe castrense indica que "el envío de armas presuntamente pertenece a un embarque mayor de hasta 20 mil armas de este tipo, teniendo como destino el estado de Guerrero; desconociendo si parte de este contrabando ya ha ingresado a territorio mexicano o bien si se encuentra en proceso de ser introducido al país".

Este comunicado de la oficina del secretario de la Defensa con número 6454, al secretario de Gobernación, con copia al antiguo procurador general, Diego Valdés; al actual director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Jorge Tello; a Francisco Gil Díaz, en ese entonces subsecretario de Hacienda y Crédito

⁸⁸ "LLEGAN DE ESTADOS UNIDOS 20 MIL CUERNOS DE CHIVO". Miguel Angel Ortega, El Financiero, 1º de Junio de 1994.

Público y a Mario Ruiz Massieu, actual subprocurador general, indica que el embarque podría realizarse incluso en contenedores.

Finalmente, la Secretaría de Defensa solicitó al secretario de Gobernación recabar información "para tratar de detectar oportunamente en las fronteras terrestres o marítimas, el multicitado contrabando que podría ingresar a México, a través de cualquier medio de transporte".

Por otra parte, a partir de los primeros meses de 1994 la prensa nacional y extranjera han llenado cientos de páginas con información sobre Chiapas; sobre su pobreza ancestral, sobre las formas de producción, los dos Méxicos, sobre políticas económicas vigentes, sobre la democracia, sobre la oposición, pero poco se ha reflexionado sobre el tráfico mundial de armas.

Cierto es que éstas llegan a donde hay problemas, a donde hay conflictos (Angola, Etiopía, Sudáfrica, Afganistán, Yugoslavia, Irak, Israel, Líbano, etc.) Pero también es cierto que el mercado negro de armas ha contribuido sustancialmente a las guerras locales.

México se ha convertido en el gran trampolín para el contrabando de armas procedentes de China, principalmente exportador de Estados Unidos con un millón 137 mil de los tres millones 43,321 armas importadas por este país durante 1993.²⁰

Como una gran coladera de más de tres mil kilómetros de longitud, la frontera norte de México sirve de corredor del tráfico de armas destinadas a México y a otros países de América Latina, controlado por los cárteles de la droga internacional, grupos paramilitares que operan en la región y grupos asociados al crimen organizado.

Las ciudades de Nogales, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Matamoros y Ciudad Juárez son los principales puntos de entrada del contrabando de armas, incrementándose en 84% las confiscaciones de armas en 1993, por parte de la aduana fronteriza de Estados Unidos, en las ciudades estadounidenses que limitan con las citadas anteriormente.

Las armas AK-47, Uzi y R-15 de fabricación china son las más comunes entre las que manejan los contrabandistas de armas con destino a México y por la gran extensión fronteriza entre México y Estados Unidos, es difícil detectar el número de armas que entran ilegalmente a ese país y que los grandes recursos de los traficantes hacen más difícil su detección oportuna, a excepción de las que se

²⁰ "MÉXICO, GRAN TRAMPOLÍN PARA EL CONTRABANDO DE ARMAS", Carlos Viguera, El Financiero, 3 de junio de 1994.

realizan en las entradas y cruces entre los dos países, pero que los grandes contrabandos deben cruzar a México por las más variadas vías donde las autoridades mexicanas ejercen menos control de sus fronteras.

La sorprendente información que proporcionó el diario "El Financiero" el mes de junio de 1984 acerca de un posible contrabando de armas de alto poder -AK-47-, procedentes de Estados Unidos, con destino aparente al estado de Guerrero, requiere analizarse desde diferentes perspectivas. Una de ellas contemplaría la necesidad de establecer los canales de comunicación adecuados, entre los gobiernos de México y de Estados Unidos para el intercambio de este tipo de información.

Esta no es la primera ocasión en que México recibe información incompleta por parte de Estados Unidos, por lo que se requiere tomar las medidas tendientes a evitar este tipo de situaciones. Esto obedece a que el gobierno de aquel país selecciona el momento y los canales de comunicación que considera más eficaces para sus intereses.

Por lo general toda información que va a transmitirse al gobierno de México transita por el Departamento de Estado, que es la vía tradicional de comunicación a nivel externo. El medio de comunicación natural serían las representaciones diplomáticas de ambos países.

La situación se complica para nuestro país cuando, por razones de estrategia, Estados Unidos decide abstenerse de establecer comunicación a través de los medios diplomáticos y se refiere directamente a las diversas dependencias del gobierno federal. Esto podría ser la causa por la cual el embajador de México ante ese país, Jorge Montaña, rechazó categóricamente que la oficina diplomática a su cargo haya recibido informes sobre un supuesto contrabando de rifles AK-47 hacia el estado de Guerrero, según lo informó el diario "El Financiero" en su edición del día dos de junio al comentar una entrevista del diplomático realizada por una televisora de México.

Para el gobierno estadounidense la táctica de utilizar varios medios de comunicación con México le ha proporcionado muy buenos resultados, ya que logra sembrar desconcierto entre los funcionarios gubernamentales. Nada es casual, todo es calculado para obtener el mayor provecho del impacto de la información proporcionada. Por tal motivo, es conveniente pensar en la responsabilidad de ese gobierno en advertir, de manera inmediata y por los canales oficiales establecidos a nivel binacional, de cualquier información que se considere pueda poner en riesgo la estabilidad de nuestro país.

Al parecer no existen, hasta el momento, lineamientos entre ambos países destinados al intercambio de información confidencial. Si acaso existen, no se han dado a conocer al público o no funcionan de manera eficiente para prevenir situaciones como la que actualmente ocupa nuestra atención.

Tal vez esta sea la razón por la cual la Cancillería de México no ha informado de que Estados Unidos se encuentre en incumplimiento de algún protocolo de intercambio de información.

Si acaso este mecanismo no existe es urgente que la Cancillería de México proponga a su contraparte el establecimiento de formas de intercambio de información que permita prever estas situaciones.

En síntesis, esta es una situación muy parecida a la producción y comercialización de la droga, sólo que en este caso Estados Unidos es el país productor y no el consumidor.

Este es el momento de establecer una estrategia global frente a nuestro principal social comercial. Una estrategia que incluya todo el espectro de nuestra relación bilateral. No se debe permitir que el gobierno de aquel país interprete los nuevos acuerdos comerciales, incluyendo laborales y de medio ambiente bajo su enfoque de seguridad nacional sin tomar en cuenta el de sus países vecinos. Tal vez considera que el armamento ya entró, de pleno derecho, en la liberalización de tarifas establecidas en el TLC.

Además de una realidad lacerante en Chiapas, ¿México será el nuevo objetivo de los traficantes de armas? ¿Pagaremos el precio de nuestra mediación en el fin de los conflictos centroamericanos? ¿México es hoy por su transición a la modernidad y la salida de la crisis un punto atractivo para hacer negocios con armas? ¿guerrilla y narcotráfico son la causa visible del tráfico de armas en Chiapas?

El hecho de rearmar al ejército mexicano y el proporcionar armamento al EZLN, ¿no será el pretexto para una posible intervención del ejército de los Estados Unidos para restablecer la paz? ¿será que México es un negocio aún más atractivo que Libano que cuenta con tres millones de habitantes, o Yugoslavia con 25 millones de personas?

¿Será el México del siglo XXI, -que se debate entre la modernidad y el apocalipsis-, con sus tres mil kilómetros de frontera con la Unión Americana, el posible nuevo objetivo del comercio internacional "formal" e "informal" de armas?

Ante este panorama de guerras limitadas o de "baja intensidad", como también son conocidas, surgen los otros tipos de guerras que involucran a la delincuencia

internacional compuesta por narcotraficantes y mercaderes de armas, principalmente, de ahí que se requiera una gran participación de los Estados nacionales para erradicar ese mal que se ha incrementado en los últimos años.

Enseguida, y para acercarnos a nuestro objetivo -el análisis de la seguridad nacional de México-, procederemos a presentar los sistemas existentes en el continente americano que se encargan de preservar la seguridad hemisférica.

The background of the page features a decorative graphic consisting of four parallel, diagonal stripes. These stripes are oriented from the top-left towards the bottom-right and are separated by white space. They are rendered in a dark gray, textured style.

CAPITULO IV

**SISTEMAS INTERAMERICANOS PARA
LA PRESERVACION DE LA
SEGURIDAD HEMISFERICA**

CAPITULO IV

SISTEMAS INTERAMERICANOS PARA LA PRESERVACION DE LA SEGURIDAD HEMISFERICA

4.1 SEGURIDAD HEMISFERICA.

Tradicionalmente el concepto de seguridad en cualquier época ha sido caracterizado como "...la situación de encontrarse a salvo, con defensa contra el azar. Normalmente se emplea este concepto refiriéndose a condiciones económicas."⁹⁰ Al configurarse los derechos que asisten a la persona humana en su condición de miembro de la comunidad política nacional, destaca el derecho que asiste a la misma de gozar de una efectiva seguridad jurídica.

Sin embargo, en su acepción más genérica se muestra como el reflejo del orden proyectado hacia las situaciones individuales, ya que desde el momento mismo en que existe un orden, el individuo sabe a qué atenerse acerca de su situación en cualquier tipo de relaciones, y si el anterior aserto se eleva desde el plano puramente personal o individual al plano o nivel del Estado, nos enfrentamos ya de forma directa con el problema de la seguridad referido al ámbito nacional o internacional. Asimismo, la seguridad internacional hace referencia directa a la esfera exterior de la organización de la comunidad política en sus relaciones con otras organizaciones o comunidades similares, en tanto que la llamada seguridad política o nacional mira preferentemente al aspecto exclusivamente nacional o interno, referido a la posición del individuo en el seno de la propia organización estatal.

Dentro de las acepciones de seguridad nacional, existe una corriente doctrinaria que originalmente fue sustentada para países que han alcanzado su pleno desarrollo o altos niveles de evolución, principalmente los que integran a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En el punto central de esta doctrina se señalaba a la seguridad nacional como un grado de garantía relativa que un Estado puede proporcionar a la nación donde está enmarcada su jurisdicción, en una época determinada, con el fin de lograr la consecución de la salvaguardia de los objetivos nacionales, a despecho de cualquier antagonismo, lo que se alcanzará a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares.

⁹⁰ DICCIONARIO UNESCO DE CIENCIAS SOCIALES. Tomo IV, Ed. Planeta-Agostri, Madrid, 1957, p. 2014.

La base ideológica de los países que observaban esta doctrina era la democracia y a ellos les tocó enfrentarse a la también alianza del Pacto de Varsovia cuya ideología era el socialismo. Así, Europa y Estados Unidos adoptaron esta doctrina como propia por razones de afinidad ideológica y necesidad militar. Al llegar esta lucha ideológica al continente americano a fines de 1940 y principios de 1950, sorprendió a muchos países americanos sin una doctrina de seguridad y defensa propia, por ello, también adoptaron esta doctrina para defenderse del oponente común del frente europeo aunque estuvieran en tierras americanas.

Esta doctrina fue prácticamente un injerto de realidades de países desarrollados en países en desarrollo, los cuales la adoptaron y la aplicaron cada uno a su modo; sin embargo, por su carácter dogmático hizo crisis al no poder ser revisadas constantemente y no tener capacidad las variables del sistema de los factores económicos, psicosociales, políticos y, sobre todo, militares, para responder a las necesidades de las naciones. Por ello, fue necesario formular una nueva doctrina de seguridad nacional que respondiera a las circunstancias y condiciones propias del hemisferio americano.

En los actuales momentos, todo el continente americano está confrontando síntomas de cambio. El cese del enfrentamiento Este-Oeste ha traído consigo el replanteamiento de esquemas de seguridad tradicionalmente aceptados sobre los cuales se habría desarrollado tanto la doctrina de Seguridad Nacional como la composición y misión de las fuerzas armadas. La desaparición de esta causa común ha permitido el surgimiento de variables distintas y más adecuadas a las necesidades propias de cada región.

Es así como se han ido produciendo eventos que evidencian un reacomodo de los actores internos de cada nación, así como el acercamiento de la cooperación como fórmula a las vicisitudes producto de la crisis económica mundial.

Dentro de estos importantes hechos se encuentra la solución a los litigios fronterizos entre Honduras y El Salvador, así como el Acuerdo de Pacificación que se está desarrollando en este último, al igual que la conclusión en Surinam de un Acuerdo de Paz con los grupos guerrilleros. Asimismo, la reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México; el Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, los adelantos logrados por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a través del Mercado Común del Sur (Mercosur); los tratados de libre comercio entre Ecuador y Colombia, por un lado, y Bolivia, por el otro; así como la reactivación del Pacto Andino, se constituyen en la vía más expedita y segura hacia una mayor liberación en materia de comercio tendiente a alcanzar una verdadera integración económica en el hemisferio occidental.

De igual forma, en materia de seguridad y defensa se están haciendo esfuerzos por concretar y concertar acciones que consoliden las políticas y estrategias conjuntas que se deben seguir en estos ámbitos, así como de reformar y reformular el rol de los organismos destinados a ese fin; ello involucra tanto a la Junta Interamericana de Defensa (JID), como a la Organización de los Estados Americanos (OEA), al igual que los tratados que se han suscrito. Dentro de este marco destaca la decisión tomada por las naciones del Caribbean Community (CARICOM) de crear una fuerza de seguridad regional y la incorporación de Canadá a todos los esfuerzos dirigidos por la OEA relativos a los problemas de armamento y seguridad nacional.

En este mismo tópico, destaca el papel de las fuerzas armadas nacionales ya que aún juegan un rol relevante en el acontecer de los Estados latinoamericanos, no sólo como garantes de la soberanía, integridad territorial y permanencia de las instituciones democráticas, sino como participantes activos en la consecución de un desarrollo armónico y sostenido, necesario para superar las difíciles circunstancias socioeconómicas por las que atraviesan sus respectivos países.

En América la declinación de la presencia del sistema socialista y la tendencia notable hacia la uniformidad en la adopción de sistemas políticos democráticos, hace vislumbrar nuevos desafíos en materia de seguridad no vinculados exclusivamente al campo militar; las nuevas circunstancias favorecen la aplicación de medidas de mutua confianza dirigidas a la obtención de seguridad y desarrollo económico.

Estos dos términos están íntimamente ligados en el presente, dado que en el actual orden mundial en donde tiene supremacía la competencia económica, aparecen como elementos condicionantes del logro del resto de las necesidades inherentes a la existencia de los Estados. La clasificación de las naciones en desarrolladas y subdesarrolladas que se maneja en el contexto mundial, evidencia esta aseveración y coloca a la cooperación y la integración como los motores de los nuevos esquemas.

Los países latinoamericanos en vías de desarrollo podrían basar sus nuevos conceptos de seguridad en la estabilidad y la eficiencia relativas tanto a sus relaciones internas y externas como a la pulcritud de sus manejos administrativos.

Es obvio que esta tendencia no impide el desarrollo de nuevos conflictos y amenazas, como el narcotráfico, migraciones, conflictos raciales, problemas ecológicos, y sobre todo la deuda externa ya que repercute en la estabilidad política y social así como en el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas.

Por ello es difícil hablar de seguridad hemisférica hasta que verdaderamente se consolide el diálogo interamericano; todavía existen desconfianzas mutuas que atentan contra la seguridad y defensa del continente americano deben garantizarse en todos los ámbitos y, por lo tanto, no es responsabilidad exclusiva de un país sino de todos los países del continente quienes deben participar con todos sus esfuerzos para construir una sociedad mejor.

De ahí que el concepto de seguridad hemisférica pueda definirse a partir de la siguiente idea: "La seguridad del continente americano es un bien fundamental de su sociedad y es entendido como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran los organismos interamericanos regionales, equilibrando dinámicamente los intereses de los países americanos y los del continente en el ámbito global, salvaguardando la integridad territorial continental y garantizando el ejercicio pleno de la soberanía e independencia de los países del hemisferio."⁹¹

4.2 TRATADOS Y MECANISMOS HEMISFERICOS DE SEGURIDAD AMERICANA.

A nivel hemisférico americano, la evolución del concepto de seguridad se remonta hasta el período de la colonización. Las tradicionales diferencias entre la parte Norte y Sur del continente, en todos los órdenes de su acontecer histórico, han sido fundamentales al concebir este concepto.

Inicialmente, los colonizadores españoles y portugueses con el fin de obtener mayores riquezas, descubrieron América y se disputaron sus tierras mediante acciones de violencia y con la religión; mientras que los franceses e ingleses, por el contrario, con sus expediciones aseguraron su presencia en aquellos territorios que vislumbraron mejores y se establecieron en colonias comunitarias. Asimismo, el mestizaje que se dio en América Latina, no se realizó en las colonias inglesas y francesas, quienes muy poco se integraron con los pobladores autóctonos. Esta situación creó diferencias que hoy se perciben en las diversas formas de organización.

Posteriormente, no obstante que los movimientos independentistas ocurrieron aisladamente, existieron puntos de coincidencia en donde empezó a resaltar una visión panamericanista. Las ideas de Simón Bolívar de hacer de América una entidad políticamente solidaria y militarmente unida con el fin de garantizar su seguridad y defensa, si bien no se plasmaron literalmente, la suscripción del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826), se constituyó en el

⁹¹ BASES PARA DEFINIR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFERICA. JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. Washington, D.C., julio de 1923.

primer paso para la creación del sistema americano. Paralelo a esto, en 1823 la Doctrina Monroe sentó las bases para conceptualizar la defensa hemisférica.

En 1890 se celebró la primera Conferencia Internacional Americana que antecedió a la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. En 1901, 1906 y 1910 se produjeron la segunda, tercera y cuarta conferencias americanas, respectivamente, en las cuales, si bien se avanzó en aspectos de protección al comercio, las comunicaciones y la educación, no se consideraron prioritarios los temas de seguridad y defensa.

Fue hasta 1923, en la quinta conferencia, donde dichos tópicos se abordaron al firmarse un tratado para evitar o prevenir conflictos entre Estados americanos (Pacto de Gondra). Dicho documento se perfeccionó en 1929 al concluirse la Convención de Conciliación Interamericana y el Tratado General de Arbitraje Interamericano. En 1933, durante la séptima conferencia, quedó consagrado el principio de "no intervención", donde se especificó que ningún Estado tenía derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado.

En 1936 se produjeron ciertos avances dándose pasos formales para la creación del Sistema Interamericano; en ese año, se adoptó un procedimiento de consultas ante la posibilidad de que un conflicto extracontinental llegara a América. Para 1939, ante la influencia de la Segunda Guerra Mundial, durante la octava conferencia se produjo la "Declaración de los Principios de Solidaridad Americana" por medio de la que se institucionalizó un proceso de consultas a través de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y se concibió la posibilidad de una comunidad de acción en defensa de la seguridad americana; no obstante estas acciones, aún persistía un excesivo individualismo por parte de los Estados americanos.

El desarrollo y consecuencias de la conflagración mundial convenció a los americanos de que las posiciones unilaterales no serían suficientes para salvaguardar su integridad territorial y fue así como se suscribió el "Acta de Chapultepec". Igualmente en ese documento se recomendó la creación de una agencia militar permanente que apoyaría la labor que estaba realizando la recién formada Junta Interamericana de Defensa en favor de la defensa colectiva. En 1947 se concluyó un documento que fue la base del sistema interamericano: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, donde resaltó el concepto de seguridad continental.

Paralelo a ello, se creó en 1948 la Organización de los Estados Americanos (OEA), que conjuntamente con el documento anterior, buscaban darle una respuesta americana al estado de cosas emergentes a nivel internacional luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, se concibió la seguridad hemisférica con base en la prevención y represión de amenazas y agresiones; en la ayuda mutua y la defensa común ligadas a los ideales democráticos; y en la seguridad jurídica como condición para la seguridad y la paz.

Si bien son diversos los esquemas de cooperación interamericana que se han propuesto y fomentado para la preservación de la seguridad nacional, como fueron los mecanismos acordados para el combate al tráfico de enervantes en las "cumbres sobre las drogas", se pueden resaltar dos fórmulas que han cumplido su respectiva finalidad, de acuerdo al momento y las condiciones bajo las que se crearon; éstas son el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, conocido comúnmente por sus siglas TIAR, -y también como Tratado de Río-, y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Veamos cada uno de ellos.

4.2.1 TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR).

La creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no es aislada, intempestiva, sino que es producto de la historia de las reuniones interamericanas que se originaron desde las proposiciones del panamericanismo bolivariano establecidas en la Carta de Jamaica de 1815, que promueve la formación de la América hispana, hasta el "Congreso Panamericano" celebrado en Washington entre 1889 y 1890.

Pero es innegable que el TIAR surge como un producto de las circunstancias históricas, pues la segunda conflagración mundial estaba llegando a su conclusión cuando la Organización de Estados Americanos (OEA), para coadyuvar a la preservación de la paz y la seguridad nacional e internacional en el hemisferio occidental y haciendo uso de sus facultades para garantizar la seguridad colectiva, convocó a la "Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz" en México en el año de 1945.

En ella se propuso la discusión del programa que contenía los siguientes puntos:

- a) Adopción de medidas para intensificar la cooperación en el esfuerzo bélico;
- b) Examen de los problemas del mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva en el marco de la organización internacional;
- c) Estudio de la problemática económica y social de América.⁹²

⁹² Seara Vázquez, Modesto. TRATADO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 837.

De esa reunión se derivó la resolución VII, mejor conocida como "Acta de Chapultepec", en la que se trataba sobre los principios de la seguridad continental y disponía que todo ataque contra un estado americano debía considerarse como un ataque contra los demás estados que hubiesen suscrito la declaración, y se daban disposiciones para las sanciones colectivas que tomaría el órgano consultivo contra el agresor, que podrían ser de orden político, económico y, en caso necesario, con el empleo de la fuerza armada.

Esta acta se adoptó como una medida para el período de guerra, y en sí misma establecía algunas disposiciones para que al terminar la guerra se sustituyera por un tratado interamericano permanente. En 1947 se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, al que también se le conoció como "Tratado de Río", puesto que fue en la otrora capital brasileña donde se signó.

Este tratado es lo que se ha considerado como el alma del sistema de seguridad colectiva del hemisferio occidental y aunque es un tratado regional, no se opone a las disposiciones de tendencia universal de las Naciones Unidas, sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; sino que, incluso, toma ciertos principios de la carta de la ONU como base jurídica para su estructuración. "Y aunque hay algunos problemas de interpretación de las competencias entre la ONU y la OEA para el mantenimiento de la seguridad colectiva, se reconoce, en primer término, que los organismos regionales tienen la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad en sus respectivas áreas geográficas."⁸³

En el tratado se hace manifiesta la intención que persigue para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente; y en algunos de sus considerandos se establecen criterios sobre este aspecto, y de acuerdo con ellos, las partes contratantes resuelven asegurar la paz por todos los medios y, con la ayuda recíproca, hacer frente al ataque que se realice contra cualquier Estado americano.

En su articulado, el mantenimiento de la seguridad se puede encontrar implícitamente en la conjunción de los distintos apartados, pero solamente en algunos de ellos se hace explícita esa intención. Por ejemplo, en el artículo tercero, inciso cuarto, se afirma que: "Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales."⁸⁴

⁸³ Cfr. Levin, Aída Luisa. LA OEA Y LA ONU: RELACIONES EN EL CAMPO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD. México-Nueva York. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, 1974.

⁸⁴ Thomas, A.V.W. y Thomas Jr., A.J. LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. México. Ed. UTEHA, 1968, p. 561.

En el artículo quinto se hace referencia a que las Altas Partes Contratantes enviarán inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con los artículos 51 y 54 de la Carta de San Francisco, información completa sobre las actividades desarrolladas o proyectadas en el ejercicio del derecho de legítima defensa o con el propósito de mantener la paz y la seguridad interamericanas.

En el siguiente artículo se menciona que: "Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente." ⁹⁵ Estos son los artículos en los que se hace explícita la intención del TIAR de mantener la paz y seguridad de los países americanos.

La aplicación del Tratado de Río en el continente ha tenido lugar después del conflicto Nicaragua-Costa Rica, en 1950 en que se suscitó un conflicto entre República Dominicana y Haití; en 1954, durante la incursión que hicieron en Guatemala, desde Honduras y Nicaragua, los militares golpistas que derrocaron a Jacobo Arbenz, sin que de hecho haya habido alguna participación del TIAR no obstante de haberse convocado una Reunión de Ministros que finalmente no se celebró; una nueva disputa entre Costa Rica y Nicaragua y otra entre Perú y Ecuador en 1955; un conflicto entre Honduras y Nicaragua en 1957 y otro entre Venezuela y la República Dominicana. Posteriormente se suscitó la llamada "crisis de los cohetes" de Cuba en 1962. En 1963 hubo un nuevo conflicto entre Haití y la República Dominicana y en 1964 Panamá acusó de agresión a Estados Unidos. En 1969 fue la llamada "Guerra del fútbol" entre El Salvador y Honduras y en 1975 la Guerra de las Malvinas entre Argentina e Inglaterra.

Sin embargo, el problema principal surge de la diferencia de percepción sobre problemas de seguridad entre los Estados Unidos y América Latina. Para Estados Unidos, Latinoamérica no era una región de atención prioritaria y prácticamente no lo es hasta estos tiempos; la visión de este país influyó negativamente en casi todas las áreas políticas y estratégicas, restando sistemáticamente posibilidades de verdadera integración y apoyo.

Es evidente que los intereses particulares de las naciones latinoamericanas definen de manera muy diferente los problemas de seguridad en la región. Por

⁹⁵ *Ibidem*, p. 561.

ello el TIAR vio minada su confiabilidad, con el agravante de que los sistemas de valoración y las percepciones de sus integrantes se han distanciado visiblemente.

Estados Unidos no diseñó una vía preventiva y permanente para la atención de los conflictos de la región; su accionar parece actuar bajo la técnica del "hecho consumado", es decir, enfrentando el problema cuando éste se produce, y lo hace, por lo general, por medio de una intervención armada. Esta actitud, si bien resolvió el problema principal, mantuvo a la región bajo una permanente estabilidad estratégica, a la que se suma, el sentimiento del abandono, seguido por el trauma de la intervención.

Esta estrategia de intervención se ve sustentada por la teoría de los conflictos de "baja intensidad". Esta teoría sólo es útil en el corto plazo, ya que proporciona seguridad y estabilidad en las zonas donde se aplica. El defecto principal de este proceder radica en que el conflicto de baja intensidad es una estrategia y no una política que sea capaz de trascender el corto plazo.

Aunque han sido muy discutidas algunas de las acciones llevadas a cabo por el TIAR, su función de preservar la paz y seguridad de los países en el hemisferio ha logrado cumplir con esa finalidad en alguna medida. Con la mira de fortalecer esa tradición y mediante la adecuación a las nuevas circunstancias históricas, en 1975 se incorporó un Protocolo de reformas al TIAR en el que se destacaba la necesidad de garantizar la seguridad colectiva también en el ámbito económico, pero aunque la intención era deseable, la crisis de la deuda de la década de los ochenta, impidió que se lograra ese fin.

Asimismo, después de la transformación de las políticas en los países de Europa del Este, y los problemas que éstas conllevan, la situación del TIAR debe ser nuevamente revisada a la luz de las actuales circunstancias para identificar si aún se requiere su aplicación según las condiciones vigentes en la actualidad.

4.2.2 JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA (JID).

En la Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas, celebrada bajo los auspicios de la Unión Panamericana en Río de Janeiro del 15 al 28 de enero de 1942, se tomaron una serie de resoluciones entre las cuales se encontraba la recomendación para crear una Junta Interamericana de Defensa (JID) como una necesidad para responder a una posible amenaza durante la Segunda Guerra Mundial. Ese mismo año, se establece en Washington una comisión compuesta de técnicos militares o navales, nombrados por cada uno de los gobiernos participantes, con la finalidad de estudiar y sugerir las medidas que se consideraran pertinentes para la defensa y preservación de la seguridad del continente.

Posteriormente, en la ya referida Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945, se aprobó una recomendación para constituir un organismo militar permanente, bajo el criterio de que la junta que se había establecido tres años antes había probado ser una valiosa organización para intercambiar puntos de vista, estudiar problemas relacionados y formular recomendaciones consecuentes sobre el mantenimiento de la seguridad y la defensa en el hemisferio.

Asimismo, había participado en el fomento de una estrecha colaboración entre las fuerzas armadas (en las que se consideran los tres tipos de armamento defensivo: militares, navales y aéreos) de los países del continente.

Por ello en la Conferencia de Chapultepec se decidió que la junta se mantuviera como un órgano para la defensa interamericana hasta que se estableciera un organismo permanente que estuviera formado por representantes militares del Estado Mayor de los ejércitos de las repúblicas de América. Derivada de esa decisión se reorganizó la JID para establecerse como un organismo permanente.

En 1948, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, se expiden dos resoluciones: la séptima, en la que se establece que la JID, para su adecuado funcionamiento, sufrague sus gastos del presupuesto asignado a la Unión Panamericana, que es el órgano central y permanente de los Estados Americanos; y la trigésimo cuarta, en la que se dice que la JID continuará su función para preparar la legítima defensa colectiva contra la agresión, y su permanencia o conclusión de labores se mantendrá hasta que lo decidan los gobiernos americanos por una mayoría de dos terceras partes.

Esas resoluciones fueron el complemento para que la junta apoyara al Comité Consultivo de Defensa establecido por la Carta de Bogotá, también conocida como la Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 44 que complementaba su integración y operación en los siguientes tres artículos.

El Comité Consultivo de Defensa está compuesto por las más altas autoridades militares de los países de la región y su misión es asesorar al Órgano de Consulta sobre problemas de colaboración militar que se puedan suscitar por la aplicación de los tratados existentes para garantizar la seguridad colectiva.

Por ello el comité no es un órgano permanente, pues como dependencia asesora del Órgano de Consulta, se reúne concurrentemente con el mismo cuando se requiere tratar asuntos de operaciones militares para la seguridad. Por ello la JID es el órgano permanente que se encarga de funciones consultivas dentro de su competencia y las que pueda delegarle el referido Comité Consultivo de Defensa.

Dentro de la normatividad que rige a la JID se establece que puede formular su propio reglamento de organización y de trabajo. Así, se compone de tres órganos: el Consejo de Delegados, el Estado Mayor y el Secretariado; los cuales están encabezados por un presidente, un director del Estado Mayor y un secretario, respectivamente.

El Consejo de Delegados es un Cuerpo de Gobierno que hace recomendaciones sobre las medidas necesarias que se deben preparar para la defensa colectiva del continente y la seguridad del hemisferio. El Estado Mayor es el órgano técnico de trabajo que estudia, proyecta y recomienda las medidas para la defensa colectiva contra cualquier agresión y otras medidas conducentes en una estrecha colaboración militar que garantiza la seguridad del continente; su integración la compone un director, un vicedirector, un grupo asesor y tres comités permanentes que son los de planes, informaciones y logística. El Secretariado es el cuerpo administrativo y cumple también la función de Secretariado de Comité Consultivo de Defensa.

Posteriormente durante la IV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en 1951, se aprobó una resolución para reforzar a la JID, mediante la cual se daban a conocer medidas positivas de cooperación militar interamericana que debían ser emprendidas por los países del continente e instaba a los gobiernos a que mantuvieran una representación adecuada y permanente tanto en el Consejo como en el Estado Mayor de la JID, que apoyaran su trabajo y que dieran pronta atención a sus proyectos, planes y recomendaciones, además de cooperar en la organización de un sistema coordinado de intercambio de información apropiada.

También se asignó a la junta la preparación de planes militares para la defensa común que deberían someterse a consideración y decisión de los gobiernos; bajo esa encomienda se preparó el "Plan Militar General para la Defensa del Continente Americano", con lo que se intentó asegurar la permanencia de la Junta Interamericana de Defensa dentro de la Organización de Estados Americanos para la preservación de la seguridad nacional y continental en el hemisferio.

Desde el momento de su creación hasta la fecha, las labores de la Junta se han concentrado en actividades de planeación y consecuentemente en las de recomendación y/o asesoramiento, sin dejar de considerar actividades de carácter administrativo. Asimismo, la JID ha realizado numerosas modificaciones a su reglamento, así como estudios tendientes a transformar su misión original. Ello se debió a intereses de algunos Estados que se habían antepuesto en diversas formas al fin original de la Junta.

Los representantes de los Estados Unidos ante la JID y su presidente -que por reglamento es un general del país sede-, han aprovechado las debilidades y problemas de algunos países latinoamericanos, así como el desconocimiento que la gran mayoría de los representantes de estos países tienen sobre el origen y función de la Junta, para promover acciones que de ser aplicadas, además de rebasar las atribuciones de la JID, podrían afectar la soberanía y la autodeterminación de los Estados.

Hasta hace pocos años, varios países que vigilaban que la Junta no buscara desempeñar un papel contrario a su misión original (principalmente México), impidieron la aprobación de trabajos y documentos de interés para los Estados Unidos. Pero a partir de 1990, y con mayor énfasis en 1991, años de consolidación para los EUA, la influencia de este país en la JID se acrecentó debido a los acontecimientos de la caída del bloque socialista así como a los resultados de la guerra del Golfo Pérsico.

En ese contexto, se logró la aprobación de trabajos que antes no contaban con el consenso general, como el "Manual de Organización y Procedimientos para cuando la JID sea requerida en Misiones de Mantenimiento de la Paz", que establece las bases doctrinarias para la creación de una fuerza militar interamericana; y el "Manual sobre Preparación y Operación en Casos de Desastres".

También se creó una comisión para dar resolución a los objetivos del documento "Apreciación de la Situación Estratégica", que contempla como fuentes de amenaza para la seguridad y paz continental al terrorismo, a la producción y tráfico de estupefacientes, los conflictos fronterizos, la situación de Cuba, la seguridad del Canal de Panamá, y la interrupción del abastecimiento energético del hemisferio por los conflictos del Medio Oriente.

Así, se pretende que los planes de la JID enfrenten esas "amenazas", cuyo tratamiento es fundamentalmente competencia interna de los Estados. Podría verse incluso que, al amparo de causas humanitarias, la Junta busque justificar su cooperación con los Estados miembros en esta materia.

Otras actividades de la JID en esta perspectiva son las encaminadas a facilitar su vinculación con la Organización de Estados Americanos, entre las que destacan la planeación del desminado en Centroamérica, así como la autodesignación de siete tareas, entre las que figura la de que a requerimiento de la OEA la JID actúe como su órgano asesor en materia militar, incluyendo la coordinación de actividades en las que participen fuerzas interamericanas; así como el hecho de proponer su colaboración para contribuir a alcanzar los objetivos de la organización regional en su lucha para la conservación del medio ambiente, contra el narcotráfico, en casos de desastre y la asistencia social a la mujer y al niño.

Con base en estos lineamientos, la JID ha venido realizando sus labores en las materias relativas a la seguridad y defensa hemisférica; no obstante, a raíz del desmoronamiento del bloque socialista y, por ende, del poder y proyección de la Unión Soviética, en especial con la amenaza comunista, la labor de la Junta ha entrado en un proceso de sustitución y redefinición de las amenazas al continente.

4.3 LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).

La IX Conferencia Panamericana realizada en Bogotá en 1948 creó una nueva organización, la Organización de Estados Americanos, con base en los principios establecidos ya en Chapultepec, con el fin de dar dinamismo al sistema interamericano y favorecer el desarrollo económico y social del continente, así como el proceso de integración económica. Posteriormente fue reformada su Carta lo cual se hizo mediante el llamado "Protocolo de Cartagena de Indias" firmado el 5 de diciembre de 1985.⁹⁶

Los principales órganos de la OEA son la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente, (los Consejos Económico y Social, y para la Educación, Ciencia y Cultura, fueron fusionados en un nuevo órgano denominado Consejo para el Desarrollo Integral a partir de junio de 1993 según el Protocolo de Managua), el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría General.

La Carta se encuentra dividida en dos partes: la primera es la parte dogmática o de principios, y la segunda, la parte orgánica. En los artículos 1° y 2° se señalan la naturaleza y propósitos de la organización; se define a la OEA como un organismo regional vinculado a la ONU. Asimismo, consagra como uno de sus propósitos esenciales la cooperación para afianzar la paz y la seguridad del hemisferio.⁹⁷

La visión básica de la OEA acerca de la seguridad hemisférica, está contenida en los propósitos establecidos en la Carta, destacándose el afianzamiento de la paz, la promoción de la democracia y la cooperación para el desarrollo. Bajo estas premisas, el organismo ha desarrollado su accionar, aunado a la protección contra el expansionismo soviético y el rechazo a los regímenes comunistas; sin embargo, los cambios más significativos en su estructura y funcionamiento, se han producido luego de finalizada la guerra fría y el antagonismo Este-Oeste, planteándose la necesidad de reformular las premisas y principios en los que se sustenta el concepto de seguridad nacional.

⁹⁶ Seara Vázquez, Modesto, "DERECHO..." op. cit., p. 180.

⁹⁷ Ortiz Añi, Loreta, "DERECHO..." op. cit., p. 251.

La XXI Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile en junio de 1991, consideró el tema "Cooperación para la Seguridad Hemisférica. Control de la Proliferación de Instrumentos Bélicos y Armas de Destrucción en Masa", con el propósito de que la organización tomara la iniciativa de promover la cooperación para aumentar la seguridad en el hemisferio.

En 1992 cobró inusitado impulso el tema de vinculación de la JID con la OEA y a principios de 1993 se iniciaron las labores tendientes a cumplir las resoluciones referentes a la prórroga del mandato global del Consejo Permanente, dada la complejidad del tema de seguridad hemisférica, y a elaborar recomendaciones encaminadas a precisar la vinculación de la JID a la OEA.

Este nuevo órgano de la OEA, el Consejo para el Desarrollo Integral, es el resultado de enormes esfuerzos de reestructuración, y tiene por función esencial la cooperación técnica entre los países miembros. Su tarea básica y el encargo más importante será el enfrentar la pobreza crítica que predomina en la generalidad de los países del continente. Así, la OEA hará bien en no preocuparse por las cuestiones de uso de fuerza, sino por resolver los graves males del subdesarrollo que han conducido al establecimiento de las dictaduras, ya que las verdaderas causas del rechazo a la democracia no son otras que todos aquellos elementos que conforman el subdesarrollo y, en especial, la pobreza. Sin embargo, sin una sólida base económica en todos sus Estados miembros, la OEA seguirá pareciendo un ministerio dependiente de la única potencia hemisférica: los Estados Unidos.

El surgimiento y agudización de diversos problemas en la región, tales como la deuda externa, el narcotráfico, la subversión, la pobreza crítica, el cólera, entre otros, han llevado a concebir la seguridad en una forma más integral, tomando ahora en cuenta elementos políticos, económicos y sociales, y no solamente el aspecto militar, como tradicionalmente se venía realizando. La OEA, con el fin de adecuarse a estas nuevas realidades hemisféricas y buscar la concertación entre el Norte y Sur del continente, está sometiendo el concepto de seguridad a un estudio exhaustivo por parte de los Estados miembros, con el propósito de que sea lo más democrático posible.

En la XXIV asamblea general de la Organización de Estados Americanos (OEA), los cancilleres americanos aprobaron un paquete de resoluciones antiarmamentistas que pretenden convertir al nuevo continente en la porción de tierra más pacífica del mundo.

Por aclamación, las 34 delegaciones aprobaron el 10 de junio de 1994, en la última sesión de la asamblea general, una resolución por la que se comprometen a luchar contra la proliferación de armas y a erradicar las pruebas nucleares en el

continente. Al respecto, Estados Unidos se comprometió a declarar un paro unilateral, pero con la prerrogativa de continuar sus ensayos en caso de que las demás naciones persigan en estas prácticas.⁹⁶

Las resoluciones aprobadas por las representaciones que se encontraron en Brasil desde el lunes en Belem del Para, obedecen al ánimo de la llamada Declaración de Belem, que plantea el compromiso con el fortalecimiento de la OEA como el principal foro de concertación política del continente.

4.4 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LA SEGURIDAD HEMISFERICA.

No obstante su clara delimitación y orientación comercial, existen opiniones de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por Estados Unidos, Canadá y México, desde sus orígenes fue concebido como un instrumento de seguridad nacional para ser utilizado por Estados Unidos de cara al resquebrajamiento del orden internacional multilateral, y que era aceptable en Washington en tanto se subordinara a sus intereses privados nacionales. Con el resurgimiento económico de Europa y Japón, la noción de integrar a México y Canadá -y al resto del hemisferio- en un área de exclusividad comercial y geopolítica, se asentó en los altos círculos de poder corporativo y estatal de Estados Unidos. "El diseño específico que ahora conocemos en México como TLC y las autoridades mexicanas han asumido como propio fue elaborado en los sótanos de la "seguridad nacional" y, más específicamente, de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)."⁹⁷

El TLC fue planeado como un imperativo especialmente diseñado para confrontar a Japón y a una Europa unificada, ya que estos países representan la mayor amenaza a la hegemonía estadounidense; por ello se insertan en ese tratado tanto a México como a Canadá dentro de un bloque comercial y geopolítico orientado al fortalecimiento de los instrumentos geoestratégicos (como lo es el control del petróleo y la minería de México), para hipótesis de guerra comercial y de otra índole con los principales competidores de Estados Unidos.

El principal riesgo para la seguridad de Estados Unidos surgiría en la eventualidad de que Alemania y/o Japón decidieran desvincularse de los actuales arreglos económicos y de seguridad multilaterales, tratando de seguir un curso independiente.

⁹⁶ "COMPROMISO DE LOS CANCELERES DE LA OEA PARA LOGRAR UNA AMERICA SIN ARMAS", El Financiero, 11 de junio de 1994.

⁹⁷ "SEGURIDAD NACIONAL. IMPORTANCIA DEL TRATADO PARA ESTADOS UNIDOS". John Saxe-Fernández. Excelsior, 2 de noviembre de 1993.

Estas concepciones, encaminadas en gran medida a la perpetuación de enormes presupuestos militares y de inteligencia, han sido complementadas por nuevas misiones encaminadas al control de potencias regionales del Tercer mundo, como Brasil en el hemisferio occidental, y China, Irak, Corea del Norte, Irán, Libia, así como la persistencia cubana por mantener su soberanía e independencia en el actual período en que Estados Unidos no tolera algo semejante a 90 millas de su territorio.

Se combinan así dos tipos de conflictos, para mantener una justificación a presupuestos inusitados que, además, continúan minando gravemente la matriz industrial de Estados Unidos: el conflicto, y la potencialidad de guerra comercial y de seguridad entre las principales naciones capitalistas (conflicto Norte-Norte), y el que se refiere a las del Tercer Mundo (conflicto Norte-Sur).

La fuerza inercial de los intereses creados entre la burocracia de seguridad nacional y los cientos de miles de firmas contratistas bélico-industriales representa una fuerza desestabilizadora de la seguridad internacional. El hecho de que nuestro gobierno participe en este esquema de bloque requiere del fortalecimiento de los principios de soberanía e independencia señalados en la Constitución; además, al quedar como socios comerciales necesariamente conexos a los Estados Unidos debemos precisar las verdaderas metas que deben regir la articulación de la política internacional y económico-comercial de México, al ser insertados en un esquema de globalización en función del interés nacional de ese país. "El TLC es concebido, entonces, como un instrumento para reorientar la seguridad hemisférica; es decir, un mecanismo que por una parte propicia una integración económica vertical y, simultáneamente, promueve la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos."¹⁰⁰

Asimismo, se ha hablado también de que la administración del presidente William Clinton quiere usar al Tratado de Libre Comercio como un vehículo que permita, mediante la integración económica latinoamericana, reorientar la doctrina de seguridad nacional en el hemisferio y crear una fuerza de intervención para proteger y estimular la "democracia de los mercados".

El Pentágono, responsable operativo del rediseño, está sondeando a varios gobiernos latinoamericanos para crear un brazo armado dentro de la OEA que medie en los conflictos regionales y redefina el papel y las tareas del TIAR, referido a la seguridad interamericana. La forma como piensan allanar el camino hacia esos fines es con los mecanismos que se creen a partir de la aplicación del TLC (1º de enero de 1994), la primera fase de lo que esperan será la integración económica hemisférica.

100 *Ibidem.*

Según la tesis del director del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Anthony Lake, se debe pasar de la "contención" que fue el sustento durante la guerra fría, al "alargamiento" de una política que gire en torno de la extensión de sistemas democráticos y de economías de mercado para que combine la expansión de exportaciones estadounidenses con sus intereses estratégicos tradicionales relacionados con la seguridad nacional; esto es, que propicie la expansión de sus recursos financieros, diplomáticos y militares. Por ello, tanto el TLC como el GATT tienen prioridad en su agenda de seguridad nacional.¹⁰¹

La propuesta del Pentágono pretende la creación de un ejército de cascos azules, como los que tiene la ONU, que sería una fuerza de intervención rápida, donde el papel de Estados Unidos sería mitigado ante la opinión pública, aunque no necesariamente en los aspectos operativos. Para lograr la creación de ese brazo armado se requerirían reformas al TIAR, las cuales no se han especificado.

Además, las fuerzas armadas de la región tendrían que modernizarse, tanto en doctrinas estratégicas como en equipo, según sus nuevos papeles. Esto podría ir acompañado con el proceso de reconversión de la industria militar, donde las que fueron antiguamente empresas estatales o manejadas por militares, son cada vez más co-inversiones o empresas privadas multinacionales.

Sin embargo, el secretario general de la OEA, Joao Baena Soares, señaló que el organismo a su cargo se ha reformado administrativa y financieramente, y en lo político ha avanzado para modernizarse. Asimismo, hizo énfasis en que no es necesario militarizar a la Organización para hacer que se respete la democracia en el continente, ya que cuenta con los instrumentos jurídicos y con la voluntad política de todos los países miembros, para intervenir en la región cuando sea necesario.¹⁰²

Es importante mencionar que ese rechazo a la propuesta de militarizar los órganos del sistema interamericano fue concebido como el resultado del esfuerzo de varios países, uno de los cuales ha sido México, que ha estado muy pendiente de darle a ese organismo su verdadera dimensión.

101 "EL TLC, VEHICULO PARA REORIENTAR LA SEGURIDAD HEMISFERICA, PLAN DE ESTADOS UNIDOS". Riva P., Raymundo. *El Financiero*, oct. 19 de 1993.

102 "NO SE MILITARA LA OEA, SEGUN BAENA SOARES" Manuel Alonso. *El Universal*, 18 de septiembre de 1993.

4.5 CUBA Y LA SEGURIDAD HEMISFERICA.

Finalmente, dentro del contexto de seguridad hemisférica consideramos conveniente agregar unas apreciaciones sobre el caso de Cuba, por las implicaciones que representa su actual situación para nuestro país.

En los últimos tres años, las relaciones entre México y Cuba se han visto cruzadas por varias paradojas: nunca un gobierno tan cercano a Washington había ocupado el poder en nuestro país y, sin embargo, en ningún otro momento la necesidad de mantener la solidaridad con la isla caribeña había sido tan indispensable. De hecho, el arribo de Fidel Castro a México en 1988 para asistir a la toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari, después de 30 años de no pisar suelo mexicano, "... fue un signo de la urgencia y necesidad de ambas partes por mantener los contactos."¹⁰³

El envío de siete cadáveres cubanos a mediados de 1993 a Miami creó una ola de críticas en y hacia México, y volvió a poner en el tapete de la discusión las relaciones entre nuestro país y la isla caribeña, a la luz de una mayor dependencia económica y diplomática hacia Washington. El episodio creó tensiones en el seno del cuerpo diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y vale la pena retomarlo para analizar los puntos de las relaciones entre el triángulo formado por Estados Unidos, México y Cuba.

Por lo pronto, vale la pena resaltar que en estos tiempos de reacomodos regionales y del fin de la hegemonía soviética, ni económica, ni diplomática, ni estratégicamente le conviene a ninguna de las partes tensar más las relaciones, por el contrario, hoy es urgente encontrar nuevas vías de entendimiento.

Después de haber soportado 12 años de actitud belicista propiciada por la administración de Ronald Reagan y de George Bush, al gobierno de William Clinton lo que más le conviene es desideologizar su diplomacia hacia la isla, como una mínima acción de congruencia tendiente a armar su propia estrategia diplomática, al margen de la herencia republicana. Proseguir con la línea dura al estilo del binomio Reagan-Bush no tiene sentido ahora que Estados Unidos tiene prioridades internas que resolver y que la presión migratoria cubana puede aumentar en la medida que persista la asfixia económica hacia la isla.

Por otro lado, es claro que mientras Washington no abandone su discurso bipolar y anticomunista, el gobierno de Castro tendrá argumentos de peso para perpetuar su poder. Frente a esta polarización, México puede jugar un papel de intermediario eficaz, siempre y cuando no se ahonde una tendencia presente en la diploma-

¹⁰³ "TRES VIAS PARA CUBA Y ESTADOS UNIDOS: LA CONEXION MEXICANA", Jenaro Villami, El Financiero, 12 de septiembre de 1993.

cia salinista: abandonar las propias líneas que guiaron nuestra política exterior para adoptar la vía del pragmatismo económico que se articula en función del TLC.

Asimismo, la llamada "Ley Torricelli" punta de lanza de la estrategia conservadora para cerrar las vías de acceso comercial a la isla y proteger a la planta económica estadounidense, creó serias tensiones entre los principales socios de la potencia americana y no promovió ninguna "transición democrática" en Cuba. "...su irracionalidad radica en la propia hipocresía de las empresas estadounidenses: las primeras en violar el embargo han sido las propias corporaciones norteamericanas que a través de subsidiarias realizan transacciones comerciales con la isla."¹⁰⁴

Esta estrategia de vender productos a la isla a través de terceros ya beneficia a ciertas empresas mexicanas que con el TLC pueden aumentar sus ganancias sirviendo como "puentes mercantiles". De restablecerse las relaciones económicas entre Washington y La Habana, México no dejaría de salir beneficiado ya que cuenta con toda la infraestructura y los canales de comercialización creados a lo largo de más de 30 años de resistirse a secundar el bloqueo estadounidense.

La reorientación estratégica de las relaciones de Washington con La Habana pasa justamente por transformar la propaganda conservadora en acciones reales que promuevan la democracia. Y no puede existir democracia si la estrategia consiste precisamente en aniquilar la principal condición para que ésta se desarrolle: permitir la autodeterminación política y económica en una nación.

En el fondo está en juego la redefinición diplomática de Estados Unidos hacia Cuba; un posible retroceso en la misma materia por parte de México y la sobrevivencia del último gobierno latinoamericano ajeno al neoliberalismo y anclado en la tradición autoritaria del marxismo-leninismo. En este panorama cada uno de los gobiernos está encerrado en sus propias contradicciones.

En primer lugar, Cuba ha tenido que ejercitar al máximo la imaginación para sobrevivir económicamente ante el bloqueo reforzado por los Estados Unidos y la pérdida del apoyo del otrora bloque soviético; al mismo tiempo, Fidel Castro se ha visto obligado a cambiar ciertas líneas intocables de su discurso antiimperialista, como la apertura del mercado de divisas y la paulatina privatización de ciertos servicios, al estilo del experimento chino. Pese a estos indicios privatizadores, las fuerzas de las asociaciones de cubano-americanos en Estados Unidos y los intereses estratégicos de los sectores conservadores de esa nación presionan para que el gobierno de Clinton mantenga la línea dura.

¹⁰⁴ Cfr. *Ibidem*.

Frente a ello y ante la evidente cerrazón de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, uno de los pocos resquicios diplomáticos que le quedan a Cuba para "terciar" su relación con Washington es México. Las circunstancias han llevado a una relación entrapada: el gobierno cubano requiere ahora más que nunca de la intermediación mexicana, justo cuando el gobierno salinista, ante la delicada operación del TLC, lo que menos quiere es que se le vincule con Cuba.

Para México, la causa a favor de la soberanía y autodeterminación cubanas tiene un hondo arraigo histórico y social. Diplomáticamente, la defensa de Cuba ha sido uno de los puntos de mayor coherencia que ha articulado nuestro país y eje central de la diferenciación con la diplomacia estadounidense.

Ahora que el gobierno salinista le ha apostado casi todo su proyecto económico al TLC, está en riesgo justamente esa defensa a Cuba. Sin embargo, el problema radica en este punto: si el gobierno mexicano renuncia a defender la autodeterminación cubana y el fin del bloqueo económico, renunciará también a uno de los pocos puntos de diferenciación que persisten entre su diplomacia y la de Washington, y puede convertirse en una "diplomacia subordinada" a los intereses de los Estados Unidos.

De acuerdo con el proyecto y el perfil político e ideológico de William Clinton, mantener o reforzar el bloqueo hacia Cuba es una cuestión secundaria dentro de las prioridades económicas nacionales de su país y sólo favorece a los grupos conservadores.

No obstante, hasta ahora no cuenta con una diplomacia que supere la herencia de sus antecesores republicanos, en donde él y su gente controlen y articulen los aspectos principales de las relaciones exteriores de Estados Unidos, y por ello Cuba está en el centro de esa indefinición.

Además, Cuba ya no representa ahora ninguna amenaza militar para la seguridad hemisférica, ni puede ser "cabeza de playa" de ninguna otra potencia y mucho menos está en condiciones de "exportar la revolución" a América Latina cuando la propia está en estado de coma. La obsesión de la CIA por derrocar a Fidel Castro, y del Pentágono por presentar a la isla como una peligrosa ojiva nuclear soviética orientada hacia Estados Unidos, se observa ahora fuera de contexto.

Por ello, de no transformarse la estrategia hacia la isla caribeña, la paradoja más extraña de este fin de siglo puede ser que Estados Unidos se convierta en el último promotor de uno de los gobiernos más autoritarios que le sobreviven al mundo socialista, y no deja de existir la probabilidad de que, dejando de lado una solución real y urgente al problema de las relaciones cubano-norteamericanas, Clinton opte por la solución más incierta: la intervención militar.

Por todo lo anterior, la seguridad hemisférica adquiere otra connotación ante la problemática descrita, y ante la expectativa de reorganización económico-social, globalización e integración, ya que no se deben instaurar, como se hacía anteriormente, mecanismos de confrontación bélica frente a los otros países, sino que debe ser mediante la cooperación económica y científico-tecnológica y, sobre todo, la regulación jurídica internacional, la manera de buscar las formas de satisfacer las necesidades internas de los países y, sobre todo, preservar la soberanía reforzando una nueva estrategia y concepto de seguridad nacional.

Una vez analizados estos sistemas de seguridad hemisférica, y apoyándonos en la metodología con que fue estructurado este trabajo, pasaremos a la revisión de la seguridad nacional de México, primeramente en su ámbito interno y posteriormente en el externo.



CAPITULO V

**LA SEGURIDAD NACIONAL DE
MEXICO EN EL AMBITO INTERNO**

CAPÍTULO V

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL ÁMBITO INTERNO

5.1 UN ACERCAMIENTO HACIA LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL.

Se ha revisado el concepto de seguridad nacional tanto a nivel teórico como en los casos más trascendentes de nuestro tiempo que nos permiten apreciar, de manera amplia, la diversidad de sentidos que adquiere este concepto. Por ello, ante esa descripción, no nos queda más que reconocer que no hay un concepto absoluto, homogéneo, de lo que es la seguridad nacional.

Lo mismo sucede en el caso de México, donde debemos verlo en toda su complejidad. Pero el referirnos a México implica la exigencia de que hagamos mención de otro de los conceptos que está estrechamente relacionado con el de seguridad nacional: el de soberanía. ¿A qué se debe que relacionemos los conceptos de seguridad nacional y soberanía?

Como ya se dijo anteriormente, la seguridad nacional implica la exigencia de que una población establecida en un territorio y con la orientación de las acciones públicas impulsadas por un gobierno, cuente con los elementos de prevención para tratar de evitar riesgos o potenciales peligros a los habitantes del territorio, resguardando y preservando las condiciones que han prevalecido en una sociedad reconocida como Estado nacional. Sin embargo, la soberanía del pueblo se ejerce mediante la representatividad la cual está delegada, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Poderes de la Unión y, además, en los poderes de los estados que la constituyen.

Esa conjunción de poderes, en la aspiración de un ejercicio equilibrado, se divide en Legislativo, que lo conforman la Cámara de Diputados (a nivel estatal y federal) y la de Senadores; el Ejecutivo, que recae en el presidente de la república y en los gobernadores de las entidades federativas; y el Judicial en sus respectivas instancias.

Así la soberanía está sustentada, de acuerdo con la teoría política, "...en un sistema de gobierno donde exista un poder absoluto de decisión final, ejercido por una persona o un organismo que se reconozca como competente."¹⁰⁵

Cada uno de esos poderes, de acuerdo con lo dicho, tienen la doble prerrogativa de usar su posición en beneficio propio u oligárquico o de ejercer hacia sus representados la soberanía, entendida en el ámbito interno como la aceptación libre de los ciudadanos de las órdenes del Estado ya sea porque están de acuerdo con ellas o porque comprenden la bondad de la intención y por ello consienten la obediencia; "...en este caso la ley no es un mandamiento sino una regla de conveniencia y su bondad se manifiesta en sus consecuencias por lo cual tiene que probar sus virtudes."¹⁰⁶

Esos principios de la teoría política se plasman en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Título Segundo, Capítulo I, encabezado como "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", dice:

Art. 39 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40 Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Art. 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."¹⁰⁷

De tal manera, la soberanía ejercida por los poderes de la Unión se proyecta en una doble faceta: hacia el exterior y hacia el interior del territorio nacional.

¹⁰⁵ Cf. Sepúlveda, César, "ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL VOCABLO SOBERANÍA EN LA TEORÍA POLÍTICA Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL" en REVISTA MEXICANA DE POLÍTICA EXTERIOR, México, Ed. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, BRE, # 34, Primavera de 1992, p. 21.

¹⁰⁶ Cf. Laski, Harold, EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA, Ed. Dedalo, Buenos Aires, Argentina, 1960, p. 19.

¹⁰⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed Porrúa, México, 1992, pp. 42-43.

Vista la soberanía en el ámbito externo de la sociedad, ésta se entrelaza en la compleja interacción de las relaciones internacionales donde los depositarios de la misma tienen que precisar los alcances de la acción de los Estados, las perspectivas para lograr una cooperación sensata y productiva y los métodos para crear nuevas y mejores normas de derecho internacional que regulen e incluso limiten el régimen normal de los Estados soberanos.

Así entendida, en ese doble aspecto, "...la soberanía sólo puede mantenerse como concepto jurídico aceptable si se usa en el sentido de libertad de acción de los países para conducir su vida nacional como mejor le parezca a su interés, en una completa independencia mutua, pero dentro de las limitaciones del derecho internacional, bien sean sus normas oriundas de ese conglomerado, bien de órganos competentes creados libremente por consenso, pues es elemental que sólo en referencia a un orden legal situado un tanto encima del derecho interno, así sea referencia a un orden limitado o débil, es como puede concebirse la independencia mutua de los Estados, que es el supuesto básico del derecho internacional moderno... La soberanía es el poder supremo de un Estado dentro de su territorio, y su independencia de cualquier potestad o autoridad externa, consistente con el derecho internacional que obligue a ese Estado."¹⁰⁸

Por ende, la seguridad nacional persigue mantener las condiciones de estabilidad en una doble esfera: la seguridad interna que se proyecta hacia el exterior, y la diplomacia exterior que permite preservar la seguridad interna, pero sólo bajo las prerrogativas de la soberanía.

Sin embargo, los retos fundamentales para la seguridad nacional parecen rebasar los límites de los conceptos tradicionales de soberanía e independencia en la medida en que también existen amenazas que se originan en fallas internas del proyecto nacional, que abren posibilidades de vulnerabilidad frente al exterior, cuyo manejo inadecuado puede incidir negativamente en la dirección y objetivos del proyecto nacional. Dentro de este ámbito están los escenarios potenciales de inestabilidad política y social, las debilidades e insuficiencias del proyecto económico, la pérdida de recursos naturales, el deterioro acelerado del medio ambiente, y, en general, estructuras que no resulten suficientemente sólidas para lograr los objetivos que se ha propuesto el México actual.

Dentro de ese marco de soberanía, que puede seguir funcionando como principal punto de referencia para conceptualizar y manejar las amenazas que provienen de situaciones o agentes externos y que plantean intromisiones en asuntos internos que afectan al proyecto nacional, podemos aproximarnos a una definición tentativa de seguridad nacional, reiterando nuestra posición de que no hay una definición absoluta y homogénea de seguridad nacional; así, la seguridad nacio-

¹⁰⁸ Sepúlveda, César... op. cit., pp. 24-25.

nal será "... el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior."¹⁰⁹

Sin embargo, anteponer la seguridad del gobierno o del Estado a la nacional, o pretender que son equivalentes, puede tener graves consecuencias políticas. Esta distinción de definiciones no es un problema meramente metodológico sino fundamentalmente político. Nación, Estado y gobierno son conceptos que con frecuencia se confunden en la práctica política. Se utiliza el concepto Estado-nación o Estado-nacional para distinguir la entidad política por excelencia en el sistema político internacional; sin embargo, existen muchos casos en que el Estado no corresponde a una nación, tal como lo mencionamos al principio de este trabajo.

El Estado da su contenido político, gobierno y proyecto a la nación -todos los mexicanos integrados en una misma entidad política- en la cual, en última instancia, radica la soberanía. El gobierno es la parte operativa del Estado. Sus acciones y directrices fundamentales se enmarcan en la constitución y deben responder en última instancia a los intereses de la nación.

Por esto, cuando hablamos de seguridad nacional nos estamos refiriendo, en principio, a la seguridad de la nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o a la del gobierno; si bien es cierto que son éstos quienes tienen la máxima responsabilidad de la seguridad de la nación, como en todo sistema político representativo. La seguridad de la nación se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencias de conflictos internos.

Un Estado fuerte tiene mayor capacidad para enfrentar los conflictos internos y las amenazas externas a la seguridad nacional; sin embargo, en México se suele asumir que la fortaleza del Estado pasa por la del gobierno, esto es, que para tener un Estado fuerte es necesario un gobierno fuerte. Esta suposición conduce a justificar que el gobierno haga uso de los recursos del Estado con toda la flexibilidad necesaria para garantizar la seguridad de la nación.

Al anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado, y ésta a la de la nación, se distorsiona la relación entre Estado, gobierno y nación, contraviniendo el concepto de gobierno y Estado al servicio de la nación. "Justificar por razón de Estado actos de gobierno frente a la población, contradice la definición más amplia de seguridad nacional, otorgando al gobierno un margen de maniobra que

¹⁰⁹ Herrera, Luis. En "EN BUSCA..." op. cit., p.391.

fácilmente puede sobrepasar las fronteras de sus atribuciones constitucionales."¹¹⁰ De ahí que sea necesario determinar las diferencias entre seguridad del Estado, seguridad del gobierno y seguridad de la nación.

Hay que tener claro que la seguridad del gobierno no es sinónimo de seguridad nacional. Cuando los líderes políticos hablan de seguridad nacional, es posible que se refieran a la seguridad de la élite política dirigente.

Por lo tanto, es importante diferenciar entre la seguridad del gobierno y la seguridad civil. Cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari afirmó que las drogas eran un asunto de seguridad nacional para México, no se refería a su impacto social -la drogadicción entre la juventud mexicana, por ejemplo- sino a la capacidad de los narcotraficantes de controlar partes del aparato gubernamental y, por lo tanto, a interferir en la propia capacidad de su administración de gobernar de manera eficaz.

Por otra parte, la protección de la figura del presidente -jefe de Estado y de gobierno- a cargo de un aparato de seguridad altamente sofisticado -el estado mayor presidencial- formado por militares, policías y civiles, tiene que ver directamente con la seguridad del Estado y del gobierno, ya que en el caso de México la unificación de poderes de gobierno y de Estado en una sola persona lleva, de hecho, a una superposición orgánica de la seguridad de Estado y la de gobierno.

5.2 LOS ORGANOS DE SEGURIDAD NACIONAL.

Dentro de los antecedentes para la creación de la actual estructura institucional referida a la preservación de la seguridad nacional de México, podemos señalar que entre 1946 y finales de los setenta, el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras y estables hacían innecesario que se pensara en términos de seguridad; sin embargo, durante el movimiento estudiantil de 1968, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz utilizó el concepto de seguridad como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza y reprimió esta movilización.

Durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976) surgieron diferentes movimientos armados en el país, los cuales fueron combatidos por medio de la cooptación de los líderes o intelectuales opositores, con el inicio de una apertura política y con la fuerza. En esa época (1973) aparece por primera vez en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación una referencia a la seguridad nacional al señalarle a la entonces Dirección Federal de Seguridad (DFS) que analizara e informara de hechos relacionados con la seguridad de la nación.

110 Ibidem, p. 325.

En 1980 fue formalmente desmembrado el último grupo de oposición armada (la Liga Comunista 23 de septiembre). En febrero se confirmó que la DFS sería la única burocracia encargada explícitamente de asuntos relacionados con la seguridad de la nación. En abril, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se utilizó el término para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas confundiendo seguridad con defensa nacional. En septiembre, el secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván, definió a la seguridad nacional como "... el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas." ¹¹¹

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se empezó a utilizar un concepto de seguridad bajo el supuesto de que era necesario defender las instalaciones petroleras de la codicia o agresividad de los vecinos y prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas; "En eso también influyó la fugaz ilusión de la élite gobernante de que había llegado el momento de proyectar el poder nacional hacia el exterior y, en especial, hacia América Central." ¹¹²

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), y a causa de los cambios que se estaban generando en México, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se incluyó el primer esfuerzo por darle un contenido explícito y diferente a lo que se entendía por seguridad nacional, así, fue definida como "el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional." ¹¹³ Además, se precisó que la función de las fuerzas armadas sería la de colaborar, coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo elaborado para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no se da una definición precisa del término, no obstante que se utiliza con frecuencia y así se dice que la seguridad es "...actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional." ¹¹⁴

Asimismo, otra novedad en este plan es la inclusión explícita del narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad. Sin embargo, en 1989 el concepto de seguridad se utilizó en dos ocasiones por demás dispares. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo mencionó amenazas externas económicas, pero sin precisar ninguna; y por el otro, la detención de algunos dirigentes sindicales de la empresa paraestatal Pemex por el ejército fue justificada diciendo que se trataba de un problema de seguridad nacional.

111 Cfr. Seara, en "EN BUSCA..." op. cit., p. 116.

112 Ibidem, p. 116.

113 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 61.

114 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. VIII.

El 7 de diciembre de 1988 fue emitido un acuerdo del presidente Salinas de Gortari por medio del cual se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y en ese mismo documento se anunció, por primera vez en la historia, la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional. Por el contenido del acuerdo se supondría que las funciones de coordinación en materia de seguridad nacional que tenía Gobernación pasarían a la oficina de reciente creación; pero no fue así, ya que en el nuevo reglamento interior de esa secretaría se le ratifican esas funciones.

De esta manera, la estructura institucional para la preservación de la seguridad nacional quedó constituida por un gabinete denominado "Gabinete de Seguridad Nacional", el cual está integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y de la Procuraduría General de la República.

Además, según acuerdo del 13 de febrero de 1989, también participa el Centro de Investigación y Seguridad Nacional -órgano administrativo desconcentrado y subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Gobernación-, que actúa sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se le determina.

Dentro de esta estructura, sobresalen las funciones que desempeña la Secretaría de Gobernación, quien está facultada para "... vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales, (...) coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y protección civil... administrar las islas de jurisdicción federal; formular, regular y conducir la política de población; organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia..."¹¹⁵

Además, como órgano intersecretarial, el gabinete desempeña una función coordinadora entre las diversas dependencias participantes. Dicha coordinación se desarrolla en dos niveles: el primero, entre dependencias de la Administración Pública Federal; el segundo, entre el sector central de la administración y las dependencias del sector paraestatal, quedando abierta la posibilidad de coordinar acciones con otras instancias de gobierno, estatales y municipales, como en el caso de cuestiones fronterizas; adicionalmente, es factible concertar acciones con organizaciones sociales o privadas con representación nacional, regional o estatal.

El Gabinete de Seguridad Nacional toma acuerdos y resoluciones en materia de política interior y exterior, además de que brinda asesoría y apoyo técnico al Jefe del Ejecutivo y establece la coordinación necesaria entre sus integrantes para

115 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, p.26.

instrumentar las decisiones que se adopten en su seno." 116 Bajo esas premisas, la estructura institucional para la preservación de la seguridad nacional tiene como finalidad "...concebir la seguridad nacional a través de los valores constitucionales, su fin principal estriba en la defensa y el fortalecimiento del proyecto nacional, dentro de las normas del Estado de Derecho que prevalece en nuestro país.

De manera más específica, los órganos de seguridad nacional tienen como responsabilidad prever y evitar todas aquellas acciones y tendencias que puedan atentar, erosionar o vulnerar a las instituciones nacionales, ya que en ellas cristalizan los valores constitucionales... Esta política ha dado lugar al fortalecimiento de los instrumentos de la seguridad nacional, privilegiando los de análisis, calificación técnica, coordinación interinstitucional, diagnóstico y prospectiva, con el propósito de hacer de la seguridad nacional una expresión del vigor de la vida institucional y no que sea vista como una restricción a su desarrollo creciente." 117

Por otro lado, la diferenciación entre la seguridad nacional y la interna tiene un alto contenido político y es objeto de frecuentes tergiversaciones, porque los estrechos vínculos entre ambas dificultan la delimitación de sus fronteras. Decir que los conflictos internos están sólo en el ámbito de la seguridad interna y que las amenazas externas afectan todo el entorno de la seguridad nacional resulta insuficiente, pues los primeros pueden tener dimensiones de seguridad nacional, sin provenir necesariamente del exterior.

"Los asuntos que tienen que ver con la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos son amenazas a la seguridad nacional sólo cuando derivan en escenarios probables de inestabilidad interna, cuando amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado, o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil. Estas amenazas son:

1. Las acciones de traición a la patria de actores internos -ciudadanos comunes o miembros del aparato del Estado o del gobierno- que prestan servicios a gobiernos extranjeros.
2. Acciones en contra de la seguridad del gobierno del Estado que pretenden cambios significativos en la estructura de poder en franca violación al orden constitucional con uso abierto de la violencia, como pueden ser los golpes militares.

116 Del Villar Moreno, Fernando. SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO. Documento mimeografiado. Marzo de 1991, p.12.

117 Ibidem, p. 11.

3. La criminalidad, cuando llega al extremo del vandalismo generalizado, como se ha presentado recientemente en algunos países sudamericanos, fenómeno frente al cual han intervenido las fuerzas armadas para restaurar el orden."¹¹⁸

Las acciones de disidencia, oposición o reivindicación son asuntos estrictamente de carácter político interno, cuando éstas se dan dentro de los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos y a las organizaciones sociales. Estas demandas deben encontrar cauce en las instancias del aparato del Estado y, en principio, no deben involucrar la intervención directa de las fuerzas armadas ni considerarse parte de la agenda de seguridad nacional. Cuando estas acciones rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de utilizar sus recursos para hacer prevalecer el Estado de Derecho, siempre y cuando exista en sus acciones un estricto apego a la ley.

El 26 de abril de 1994 fue creada por decisión del presidente Salinas de Gortari la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación con el fin de establecer los mecanismos adecuados para lograr una mayor eficacia en las acciones de las dependencias relacionadas con la seguridad pública en el orden nacional, tanto en acciones preventivas como en la persecución de actos delictivos.

La nueva dependencia es una unidad de la Presidencia de la República y tendrá a su cargo la coordinación de las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal. Establecerá mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones.

Igualmente, propondrá el establecimiento de canales de comunicación eficaces con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública, y también formulará propuestas de convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de los estados.

Sin embargo, la creación de este nuevo organismo suscitó una ola de críticas porque se violenta el orden constitucional de la República, ya que el acuerdo es anticonstitucional porque la atribución de crear un organismo de esa magnitud es privativa del Congreso de la Unión, que debería, para ello, reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las coordinaciones existen como entidades burocráticas en las legislaciones de otros países (como en Francia, que es una república centralista) pero no en la mexicana, y lo que aquí se ha creado es una estructura administrativa pues según

¹¹⁸ Herrera, Luis y González, Guadalupe. "EN BUSCA..." op. cit., p. 397.

el artículo 40 del acuerdo de creación se señala que contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal. Esta disposición contraviene el contenido del artículo 73 constitucional, fracción XI, que establece que sólo el Congreso tiene facultades para crear y suprimir empleos públicos de la Federación.

También se criticaron las atribuciones que el acuerdo, como un acto del Ejecutivo, le da ilegalmente a la Coordinación, ya que tienden a transgredir el régimen federal mexicano al pretender subordinar las policías judiciales de los estados, las policías preventivas municipales y todos los demás cuerpos de seguridad estatales a un coordinador de seguridad que no tiene personalidad jurídica.

Asimismo, se dejó de lado que en México existen dos órdenes jurídicos distintos: el federal y el local, pero que tienen el mismo rango; es decir, que éste no puede subordinarse a aquél.

Lo más grave, según las críticas, consiste en el hecho de que se viola el artículo 92 constitucional que señala que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y que sin este requisito no serán obedecidos. Esto es, se consigna la obligatoriedad de que ese tipo de actos administrativos sean firmados (refrendados) por los secretarios del ramo a quien corresponda el asunto, por lo que debieron haber refrendado el multicitado decreto, cuando menos, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin dejar fuera a los procuradores generales de la República y del Distrito Federal. Luego entonces, al carecer del refrendo respectivo, el decreto no tiene valor jurídico alguno y, además, la propia Constitución faculta a los particulares a no obedecerlo.

Otra crítica es la sustentada por el Partido Social Demócrata, que ya desde su Asamblea Regional del Sureste, realizada a finales de agosto de 1983, denunciaba, por vez primera, la falsificación democrática que significa la vigente Ley Salinas para la Planeación y el Desarrollo, que despoja al Poder Legislativo de facultades en materia de planeación, previa modificación del artículo 26 constitucional, atribuyendo poderes totales al Ejecutivo federal, lo que permitió introducir en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, once años atrás, la Política de Seguridad Nacional, paso inicial para el establecimiento en México de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que conduciría a la instalación del Consejo de Seguridad Nacional, antecedente fascista en todas las dictaduras del Cono Sur y de Centroamérica.

Aclaraba que con "Doctrina de Seguridad Nacional" recurre a la invención del "enemigo interno", con el fin de nulificar a los poderes Legislativo y Judicial; de

implantar la represión como sistema y como lema, estableciendo el terrorismo de Estado como forma de gobierno. Todo ello en aras de garantizar una "seguridad nacional", entendida como la "salvaguarda de los intereses de la oligarquía gobernante".

Once años después se tiene, en vez de Consejo, Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, que materializa un proyecto represivo de Salinas de Gortari; aunque juristas de reconocida solvencia denuncian su anticonstitucionalidad, personeros de la oligarquía, por todos los medios, buscan legitimar actos como éste, que protege particulares intereses, como queda manifiesto cuando el titular de ese organismo se sienta a delinear programas "contra la violencia" junto con la cúpula empresarial del país.

Para el PSD la violencia pública no es simple fenómeno, sino manifestación real de descomposición social generada tanto por la aplicación de fatales políticas gubernamentales como por la creciente impunidad inducida desde las cúpulas del poder político, que, debilitando las instituciones judiciales, incluyendo a la Suprema Corte, somete la impartición de justicia a las determinantes de la oligarquía en el poder. Para ejemplo de las primeras insiste en dos que afectan tanto al medio urbano como al rural: la política neoliberal y el rompimiento del pacto social con los indígenas del país.

Señala que tal es el esquema a implantar por el ámbito nacional, en cada estado, para justificar por aparente movilización social la represión que se anuncia con la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación como organismo operativo de la fascistoide "Doctrina de Seguridad Nacional". Hace un siglo la dictadura porfiriana reprimía por "la paz para el progreso", hoy se repite el esquema anunciándose la represión por "la paz para el desarrollo", desde la esfera del Ejecutivo federal se estructura la violencia institucional.

Otra crítica es en el sentido de que el conflicto central es que el presidente Salinas se encuentra atrapado entre la inseguridad pública y la ofensiva del narcotráfico, en plena campaña electoral presidencial de 1994 donde esos temas son vitales pese a que él se comprometió a resolverlos desde su campaña de 1988. A pesar de cuatro procuradores generales formales, un quinto (Farell) sin nombramiento y la posibilidad de un sexto que se subordine a la Coordinación presidencial, la inseguridad y el narcotráfico se han multiplicado. El peligro es que Salinas podría romper estructuras institucionales, pues el procurador general no recibe órdenes del presidente sino que rige sus funciones por la Constitución y el Código Penal. Así, podría llegarse a combatir la ilegalidad con la ilegalidad.

Además la PGR tendrá que enfrentarse a cinco asuntos vitales: corrupción oficial, elecciones y conflicto postelectoral, narcotráfico, seguridad pública y delincuencia

social y política (asaltos, terrorismo, guerrilla y secuestros). El punto más importante es el narcotráfico, sólo que hasta ahora el gobierno lo ha enfocado como un tema penal, cuando es multidisciplinario, pues involucra sembrado, vigilancia, cosecha, desempleo, salarios, inversiones, propiedades, comercialización, transporte, educación y corrupción pública y policiaca.

Lo grave de una contraofensiva oficial es que el gobierno no conoce la estructura del narcotráfico, muchos de sus tentáculos están dentro del gobierno y del Estado y la reacción de los capos podrían ser más grave en un año electoral. El país podría entrar irresponsablemente a una guerra de la droga que puede colombianizarlo rápidamente. Para luchar contra el narco, el gobierno salinista debe primero autodepurarse, luego respetar la ley y después apoyarse en funcionarios que sí sepan del tema.

En este contexto, habría cinco decisiones clave: limitar la Coordinación de Seguridad y fortalecer una reorganización de la PGR, definir un plan de lucha contra el narco dentro y fuera del gobierno, promover una Ley Federal de Inteligencia y Seguridad Nacional, crear el Consejo de Seguridad Nacional del Estado y promover comisiones de Inteligencia y seguridad en el Congreso.

La seguridad nacional en México adquiere particulares características por su ubicación geopolítica; sobre ello se señala que "La doctrina, principios y programa de la seguridad nacional...se deriva de principios y valores históricos constitucionales, de sólida legitimidad. Los principios de la Nación rigen a la seguridad nacional y no a la inversa.

Asimismo, la sólida institucionalidad del país constituye el marco que ubica a los aparatos de la seguridad nacional. Entonces, la seguridad nacional tiene como principio normativo y valor fundamental, la preservación de los valores e instituciones de la Nación."¹¹⁹

Sin duda el término "seguridad nacional" ya no debe ser considerado como antaño, ya que en su nombre se ha justificado la dictadura, la tortura, las desapariciones, los encarcelamientos y los actos de violencia. Tampoco tiene nada que ver con la capacidad de controlar la economía, política y acciones militares de otros países, ni con la intervención militar en el mundo; de hecho, estas acciones producen a la larga el efecto contrario: la inseguridad nacional. De manera similar, la represión interna y la violación de las libertades civiles, la suspensión de los procedimientos democráticos y otras acciones parecidas, podrían considerarse como ataques a la seguridad de la sociedad dentro de un sistema constitucional democrático.

¹¹⁹ Del Villar, *op. cit.*, p. 2.

Por el contrario, en la actualidad se insiste en la necesidad de adecuar el significado de la noción de seguridad a la realidad de los problemas de los países en vías de desarrollo, en los que la pobreza y la desigualdad, así como la ausencia de consenso político y el recurso de la violencia interna son graves amenazas para la paz y la seguridad nacional e internacional. Por ello, se debe incorporar una larga lista de fenómenos hasta ahora excluidos de la problemática de la seguridad referidos no sólo a problemas de supervivencia política sino también de bienestar general, como son los problemas ecológicos, la protección de recursos naturales no renovables, la migración internacional ilegal, el narcotráfico, la seguridad dentro del territorio, etc.

Por lo tanto, bajo esos parámetros continuaremos en este capítulo lo referente a la seguridad nacional en el caso particular de México, teniendo en cuenta los diversos ámbitos en que se tiene que atender la seguridad de nuestro país, y resaltando que el concepto de seguridad nacional en la actualidad difícilmente se puede entender, en sentido estricto, solamente como la defensa militar de la soberanía y del interés nacional, sino que abarca múltiples aspectos de la dinámica del país en que los niveles interno y externo se ven mutuamente interrelacionados. Por ello, abordaremos enseguida los diferentes ámbitos, sistemas y problemática generada en torno a la seguridad interna de México.

5.3 SISTEMAS Y ÁMBITOS DE SEGURIDAD NACIONAL INTERNA.

La seguridad nacional interna no puede estar desligada de la exterior, ambas son parte integral de la totalidad de la nación; pero si bien en la preservación de la seguridad nacional hacia el exterior los principios que regulan la actividad de los órganos competentes están constitucionalmente regulados, en el caso de la seguridad interna, aunque también hay normas que los controlan cuando éstos han sido parte de la experiencia social, se dan, además, otra serie de eventos que no son fácilmente predecibles y que por la posibilidad de que se presenten también deben formar parte de una prevención global que se integre en un amplio entendimiento de la seguridad nacional.

Podemos incluir otra definición que nos ayude a comprender la finalidad de la seguridad nacional en este ámbito. Así, ésta es definida como "... la condición permanente de libertad, paz, y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación (...) en el ámbito interno mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país (...) en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia."¹²⁰

120 Vega, Gerardo, citado por Aguayo, "EN BUSCA..." op. cit., p.128.

Esta definición se puede aplicar a México, porque tiene la suficiente amplitud como para poder incluir la multiplicidad de retos internos e internacionales que enfrenta la nación mexicana y porque la seguridad la procuran los poderes de la federación.

Así expresada, la seguridad nacional debe salirse del esquema conceptual tradicional en donde consideran a la misma como la capacidad de un Estado-nacional para defenderse de ataques extraños y como la habilidad de éste para defender sus intereses nacionales, entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política, sino que debe orientarse hacia aspectos de bienestar general que hasta ahora han sido excluidos de la problemática de seguridad.

De ahí que en nuestro contexto, se debe contar con un sistema de seguridad que comprenda factores tan diversos como prevención de desastres, protección civil y seguridad pública, seguridad económica y seguridad en todo el entorno geofísico de nuestro país en sus diversos ámbitos; aunque en algunas ocasiones se llegue a confundir el contenido de estos conceptos, ya que no resulta fácil determinar en qué momento o de qué magnitud debe ser una contingencia para ser considerada asunto de seguridad nacional.

5.3.1 EL SISTEMA DE SEGURIDAD PARA PREVENIR DESASTRES Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

El desastre, entendido como un suceso lamentable que puede tener una amplia repercusión en las sociedades, suele acontecer sin que haya posibilidad de evitarlo. Por ello es pertinente contar con una serie de previsiones que, si bien no evitan los desastres, sí pueden disminuir sus repercusiones. Hacer esto implica, de manera general, crear un sistema de prevención, mediante el que se establezcan criterios que permitan a los administradores públicos en turno aproximarse a controlar, en lo posible, las repercusiones de cualquier desastre.

Entre los factores que coadyuvan a disminuir las repercusiones de los desastres están los siguientes: tener un amplio conocimiento y mecanismos de información sobre las condiciones geográficas en las que se encuentra una sociedad; incidir en una concientización de los grupos sociales sobre los posibles eventos que pueden devenir en situaciones de desastre; tener un programa continuo de preparación organizacional de la población para enfrentar posibles situaciones de desastre.

Esos factores son generalmente utilizables de conformidad con los tipos de desastre posibles; estos tipos de desastre los podemos reducir, de manera genérica, a tres: los desastres causados por la naturaleza, los desastres causados por avances del conocimiento humano que pueden salirse de su control y los desastres causados por la propia sociedad.

Los fenómenos de la naturaleza que pueden causar desastres son diversos y aunque no todos ocurren en el territorio de la República mexicana siempre, en un sistema de seguridad nacional, deben tomarse en cuenta los posibles desastres.

Uno de los fenómenos naturales más comunes son los sismos o terremotos. Como se sabe, son diversas las causas de los terremotos; entre las principales explicaciones están la de que bajo la corteza exterior de la tierra hay enormes placas que flotan sobre un manto fluido y esa flotación produce un roce lento pero continuo en sus bordes, donde se acumulan puntos de tensión; al paso del tiempo la presión es tan intensa que las placas se separan con una sacudida que repercute en la corteza exterior.

Cualquiera que sea el origen de los terremotos a través de la historia éstos han causado tensiones y desastres en varios estados de la República mexicana, siendo uno de los más destructivos el ocurrido en la ciudad de México en septiembre de 1985.

Otro de los fenómenos naturales que afecta a los humanos es la formación de huracanes. Estos son enormes tormentas tropicales giratorias caracterizadas por fuertes vientos y lluvias torrenciales que giran alrededor de un "ojo" donde la velocidad del aire supera los 250 kilómetros por hora. Para reconocer a las tormentas tropicales de esa magnitud, a las que se forman en el Océano Atlántico se les llaman huracanes y las que se forman en el Pacífico e Índico se les llaman ciclones y tifones tropicales, aunque su destructividad es semejante. Muy comentado fue el huracán "Gilberto" que llegó incluso a Monterrey, capital del estado norteño de Nuevo León.

Otro de los elementos naturales de la geografía mexicana son los volcanes. Estos son aberturas en la corteza terrestre por medio de las que escapa el magma, o roca fundida, del interior de la tierra. Cuando el volcán entra en erupción, puede producir olas de lava que se deslizan por sus laderas, destruyéndolo todo a su paso; o también puede estallar lanzando a grandes alturas nubes de gases, cenizas y fragmentos de roca. Aunque los estudios vulcanológicos permiten tener un idea acerca del comportamiento de los volcanes, siempre es deseable tomar las medidas pertinentes para cuando éstos puedan rebasar las expectativas de sus estudios.

Los elementos naturales aquí descritos pueden producir desastres si no se tiene el conocimiento, la concientización y la preparación de las sociedades para afrontar los riesgos que se puedan presentar cuando éstos, ya sea de una manera violenta o en forma pausada, vaya deteriorando el hábitat de las sociedades.

Otro tipo de desastres es el causado por avances de la ciencia, del conocimiento humano, cuyo manejo puede salirse de su control cuando no se tiene una observancia estricta de las medidas de seguridad en su uso. Entre ellos están la fuga o desecho deliberado de sustancias explosivas en los sistemas de drenaje, como la gasolina, -recuérdese la explosión acaecida en la ciudad de Guadalajara en abril de 1992 que destruyó viviendas y ocasionó la muerte de centenares de personas- o la utilización bélica de los conocimientos del átomo, por un lado, y las fugas de sustancias tóxicas de plantas nucleares, por otro.

El manejo de ese tipo de sustancias debe quedar en manos de gentes altamente especializadas, que respondan ampliamente por el control de producción, distribución y uso para reducir los riesgos a su mínima expresión, además de mantener informada a la población de las medidas que se deben tomar en caso de un accidente.

Finalmente, tenemos los desastres causados por la propia sociedad cuando las acciones de algunos de sus integrantes, sean del poder político o de los grupos civiles, limitan la posibilidad racional de resolver los conflictos por la vía del diálogo y conforme a derecho y buscan argumentos justificativos para ocultar una actuación impulsiva y, por ende, destructiva.

Son diversas las formas en que las acciones de las sociedades pueden conllevar al desastre; entre ellas podemos destacar las siguientes: las confrontaciones armadas, las concentraciones masivas con actitudes belicosas y la escasez de recursos para el bienestar. Ejemplifiquémoslas.

Las confrontaciones armadas tienen un sinnúmero de motivos, e incluso se puede decir que gran parte de la historia de la humanidad radica en la fundamentación de justificaciones que permitan la agresión. Cada uno de los casos representa la actitud de los dirigentes o promotores de la confrontación, y su argumento parte de principios ideológicos que van desde la preservación de la honorabilidad, la estirpe y la consanguinidad, hasta la religión y el nacionalismo; Irak y la ex Yugoslavia son muestra de ello. También las luchas por el poder, en sus distintos ámbitos y formas, como en Somalia, nos enseñan los alcances de esas confrontaciones armadas.

Aquí únicamente hemos tomado como referencia los casos que citamos anteriormente, pero ello puede multiplicarse de conformidad con el repaso de los conflic-

tos en la historia universal, desde el momento de la apropiación de espacios geofísicos y humanos hasta la proposición, imposición y aceptación de normas jurídicas y religiosas en nuestros tiempos. Los imperios antiguos, la consolidación de los feudos, la creación, consolidación y secesión de los Estados nacionales (con sus conflictos raciales como en Sudáfrica, étnicos como en Armenia y religiosos como en la India), de una u otra manera, en uno u otro tiempo, han evidenciado a la confrontación armada como el núcleo del devenir.

Es cierto que las leyes pueden ser la expresión de la racionalidad humana que dirima justamente las controversias, pero el uso y abuso de sus preceptos, particularmente por quienes ostentan el poder para aplicarlas o manipularlas, ha sido también vértice de la confrontación armada.

Ahora, en la misma historia universal, podemos ver que esos conflictos sólo benefician a pequeños grupos sociales que involucran ideológicamente a las masas para la satisfacción de sus intereses, pero los grandes núcleos poblacionales son los que se encuentran en situaciones de desastre bajo los siguientes condicionamientos: pocos alimentos, falta de medicamentos y de viviendas, proliferación de epidemias, deceso de familiares y amigos, mutilaciones físicas y traumas psíquicos. Todos ellos son factores que provocan las situaciones de desastre de tipo social originadas por las confrontaciones armadas.

Pero parece ser que la memoria histórica, los registros de tantas calamidades, son insuficientes, pues no pasa tanto tiempo cuando en cualquier momento y en cualquier lugar hay nuevas confrontaciones. Por ello parece inevitable tener que acostumbrarnos a convivir con la presencia de la destructividad humana y estar en la constante búsqueda de las soluciones pertinentes en cada caso.

Otro de los tipos sociales de desastre son las concentraciones masivas con actitudes belicosas. Ciertamente es que es difícil poder precisar cuándo una concentración masiva puede estar imbuida de actitudes belicosas, por ello siempre se toman algunas previsiones pertinentes como la presencia de fuerzas de seguridad pública; pero la belicosidad se presenta de manera espontánea, algunas veces intempestiva, y origina el bloqueo de calles y de vías rápidas ocasionadas por muchedumbre que se sale de control como los gremios de transportistas y vendedores ambulantes. Así como el bloqueo de carreteras hecho por agricultores, por lo que constantemente se requiere buscar medidas preventivas para su control.

Como otro ejemplo de ello podemos decir que un encuentro deportivo convoca a una masa que tiene en sí misma, aunque en ciernes, una actitud belicosa, actitud emanada no solamente de la simpatía o pasión por el triunfo o derrota de alguno

de los contendientes, sino porque en ellos se deposita el ser de la masa, motivado por la publicidad belicista que se encuentra detrás de todo evento deportivo.

Por otro lado, podemos ejemplificar con una concentración política la cual, por su fin mismo, conlleva una actitud belicosa, pero la prudencia en las formas de demandar y de conceder lo exigido permite que se pueda amainar y/o controlar dicha actitud.

Así tenemos que toda concentración masiva con actitud belicosa, que puede aparecer en cualquier momento, se puede constituir en un elemento de desastre si no se toman las medidas pertinentes para controlarla.

También existen rasgos de desastre en la escasez de recursos para el bienestar social, y estos recursos van desde los insumos básicos para la subsistencia hasta la carencia de elementos primarios para la producción de bienes, lo cual origina una dependencia del exterior que puede convertirse en una seria amenaza para la seguridad nacional.

Las causas de este tipo de desastre en nuestro tiempo también son diversas y aquí se reúnen, de una u otra manera, los otros tipos de desastres descritos, puesto que pueden ser los naturales o los sociales los que impidan la creación de riqueza para el bienestar social. Los sismos, huracanes, volcanes, inundaciones y erosión, entre otros, provocan desastres; y los bloqueos económicos, proteccionismos comerciales y conflictos bélicos originan, también, otro tipo de problemas de gran magnitud.

En México, que es nuestra área de interés, se promulgó un Decreto para crear un Centro Nacional de Prevención de Desastres, cuyas funciones son las de:

- I. Investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños provenientes de elementos, agentes, o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos, en coordinación con las Dependencias responsables;
- II. Promover, apoyar y llevar a cabo la capacitación en la materia de los profesionales, especialistas, y técnicos mexicanos;
- III. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres;
- IV. Difundir a las autoridades correspondientes y a la población en general a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos

de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice;

- V. Apoyar a otros países en las actividades de capacitación que realicen, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;
- VI. Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública federal en la prevención de desastres a través del Sistema Nacional de Protección Civil y, en base a la suscripción de convenios, a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, Así como a otras instituciones de carácter social y privado;
- VII. Desarrollar investigaciones sobre el origen, causa, consecuencias y comportamiento de los agentes perturbadores que inciden en el país;
- VIII. Instrumentar y, en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y decisión de riesgos en cooperación con las dependencias responsables;
- IX. Administrar los recursos que le sean asignados, Así como las aportaciones que reciba de otras personas, instituciones o países; y
- X. Las demás que este decreto y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.¹²¹

Aunque el decreto no dice mucho, este centro tiene todas las potencialidades para cubrir las áreas descritas de posibles desastres, por lo que dentro de un esquema de seguridad nacional no pueden ser soslayados los aspectos aquí descritos puesto que, consideramos, deben quedar incorporados dentro de ese esquema general de seguridad.

Por otra parte, existe un sistema muy relacionado con el que acabamos de comentar y es el denominado Sistema Nacional de Protección Civil; sobre él hablaremos enseguida.

La experiencia social en torno a los desastres, principalmente de origen natural y de productos tecnológicos de alta explosividad, que han causado innumerables pérdidas de vidas humanas, han llevado a la necesidad de que se busquen los

¹²¹ Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con el carácter de órgano administrativo descentralizado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación." LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988, pp. 166-167.

mecanismos para instrumentar medidas tendientes a la protección civil, y se dice "protección civil", porque parece que la responsabilidad ha sido asumida por el sector oficial o de gobierno, sin que ello excluya la participación de la sociedad civil.

No obstante que a lo largo de la historia de México han sido diversos los desastres ocurridos, fue un evento que aconteció en varios estados de la República Mexicana pero cuyos mayores efectos de destructividad se vieron en la centralizada y macrodimensional sede de los poderes federales, la ciudad de México; Así, los sismos de septiembre de 1985 dieron origen a la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil.

Los sismos de 1985 fueron el parteaguas para el desarrollo de la protección civil puesto que no sólo el derrumbe de edificios y casas y los consabidos decesos fueron los que dieron una experiencia sin precedente en la historia de México, sino que ello trascendió a la clarificación de los agudos problemas políticos y sociales que se habían gestado a lo largo del tiempo.

Fueron destruidos los edificios y casas que albergaban oficinas públicas o privadas, maquiladoras de ropa, escuelas, instalaciones hospitalarias, mercados, hoteles, teatros, cines, centros nocturnos; también se dieron interrupciones de energía eléctrica, rupturas en la red hidráulica y de drenaje, daños en las instalaciones telefónicas, interrupción o modificación del transporte particular y colectivo, y alteraron toda actividad de la urbe.

El trabajo especializado, cuando lo hubo, fue insuficiente; las acciones oficiales de apoyo a la población se vieron rebasadas por la espontaneidad de la actividad civil que a como diera lugar y con lo que podía prestaba la ayuda necesaria para intentar salvar vidas. En ocasiones el uso y el abuso del poder de los sectores oficiales obstaculizaba las acciones humanitarias y se dio el caso que algunos de ellos realizaban o fomentaban la rapiña. Como consecuencias de ese desastre hubo necesidad de buscar dónde dar albergue a los afectados, dónde depositar los cadáveres y cómo hacer trámites para su recuperación por parte de los familiares, e indagar cuáles eran los apoyos que se prestaban para realizar velatorios y sepelios. Hubo necesidad también de organizar y canalizar adecuadamente la ayuda internacional vertida en alimentos, medicamentos y enseres para resguardo, como ropa y tiendas de campaña.

Toda esta maraña de aspectos materiales, humanos y sociales derivados de los sismos, se manifiesta como una actividad común a todo desastre; pero por las consecuencias sociales que del sismo se derivaron, su alcance permitió entender las particularidades de los potenciales desastres. De ahí surgió el motivo para impulsar la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil.

Así, el 6 de mayo de 1986, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se aprobaron las "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", en las que se concebía un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales para establecer criterios y acciones de coordinación, concertación e inducción con los sectores público, social y privado.¹²²

"El Sistema Nacional de Protección Civil involucra, en primer lugar, a todas las entidades y dependencias del gobierno y después especialmente, a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de protección civil tanto de carácter normativo como operativo, y también a través de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la protección civil.

La estructura institucional del sistema está integrada por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades de protección civil vinculados por medio de:

- La Dirección y Coordinación del C. Presidente de la República,
- El Gobierno tanto en sus unidades centrales como en las paraestatales.
- El Gabinete Especializado.
- Unidades o áreas de cada dependencia o entidad paraestatal responsable de la protección civil.
- Los responsables de las actividades de la protección civil estatal o municipal dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre federación y estados.
- Los Consejos que se establezcan para coordinar y sugerir acciones.
- Los mecanismos de participación social."¹²³

Como complemento a esa estructura se hace una revisión de la situación histórica, geográfica y demográfica con el fin de poder reflexionar sobre el conocimiento de dichos fenómenos que pueden dar las pautas necesarias para disminuir o reducir los efectos de los fenómenos que han puesto en riesgo la seguridad. Asimismo se hace una revisión histórica de la protección civil para comprender sus alcances y buscar las fórmulas más adecuadas de una protección mayor para la sociedad en las distintas partes del país.

122 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México. Primera Sección, Martes 6 de mayo de 1986, pp. 2-3.

123 *Ibidem*, p. 13.

En cuanto a los recursos para la protección civil, se establece que éstos pueden ser agrupados por niveles de gobierno y por sectores: municipal, estatal, federal, y público, social y privado.

En un cuarto y último nivel pudieran ubicarse todos aquellos elementos difíciles de precisar y que, en ocasión de un desastre llegan al país como respuestas de solidaridad de la comunidad internacional tanto a través de la ayuda directa que envían numerosos países como por medio de las organizaciones internacionales de asistencia y ayuda.

Estos son los elementos que hemos considerado de mayor trascendencia del documento sobre las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual, como es obvio, no únicamente por ser una disposición oficial va a operar sino que requiere de la instrumentación de las proposiciones ahí plasmadas. Además, este sistema debe ser considerado como parte complementaria del sistema de seguridad nacional de nuestro país por la relación que tiene con la protección y bienestar de sus habitantes.

5.3.2 SEGURIDAD TERRESTRE, AEREA, MARITIMA Y FRONTERIZA.

Así como se han venido creando normas que apoyan la instrumentación de medidas de seguridad en los diversos ámbitos de la actividad social, sabemos que no sólo los grupos sociales que se encuentran establecidos en poblaciones o ciudades requieren de seguridad, sino también los que utilizan las distintas vías de comunicación y cuya competencia sea responsabilidad del gobierno en sus diversos niveles tanto Federal, como Estatal y Municipal.

Varias de las regulaciones que persiguen la preservación de la seguridad en las vías de comunicación se hacen explícitas en la "Ley de Vías Generales de Comunicación". En ella se establecen los criterios para identificar esas vías, tal como se indica en su Capítulo I artículo 1º al definir lo que son las vías generales de Comunicación, y entre ellas incluye a los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional; las corrientes flotables y navegables y sus afluentes; los lagos, lagunas y esteros flotables o navegables; los canales destinados o que se destinen a la navegación; los ferrocarriles; los caminos; los puentes; el espacio nacional en que transitan las aeronaves; las líneas telefónicas; las líneas conductoras eléctricas y las rutas del servicio postal."¹²⁴

Entre las alternativas que se presentan para la seguridad de las vías de comunicación arriba indicadas, encontramos diversas opciones; algunas de ellas están en el Capítulo II referente a la jurisdicción. En dicho capítulo está el artículo terce-

¹²⁴ LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION, Ed. Porrúa, México, 21 ed. 1991, pp. 7-10.

ro que a la letra dice: "Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes." ¹²⁵

Dentro de esas competencias de jurisdicción, los incisos II y XI se refieren a las directamente relacionadas con la seguridad; en el inciso II están: "Inspección y vigilancia" y el XI se refiere a "La vigilancia de los derechos de la nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos, de esta ley o de las concesiones respectivas." ¹²⁶

El capítulo III, que contiene lo referente a las "Concesiones, permisos y contratos", menciona en su artículo 12 las limitantes que hay en los permisos para evitar la injerencia del exterior; ahí dice: "Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país." ¹²⁷

Esos enunciados se reafirman más adelante, en el capítulo VIII titulado "Personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión", donde en su artículo 112 dice: "En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio está en peligro la tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente." ¹²⁸

En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna." ¹²⁹

El artículo siguiente, el 113, complementa al anterior: "En los casos previstos en el artículo anterior, el Gobierno Federal podrá dictar todas las medidas que estime necesarias para el éxito de las operaciones militares." ¹³⁰

125 *Ibidem*, p. 10.

126 *Ibidem*, p. 10.

127 *Ibidem*, pp. 10-11.

128 *Ibidem*, p. 16.

129 *Ibidem*, pp. 58-59.

130 *Ibidem*, p. 59.

También en el artículo 114 se señalan algunas formas de control de la seguridad nacional en lo referente a las vías generales de comunicación; en él se dice: "La nación se reserva el derecho de declarar, en cualquier tiempo, provisional o permanentemente cerrados a la navegación marítima, fluvial o aérea, determinados territorios." 125

Más adelante, en el Libro Tercero referido a las "Comunicaciones por agua", se habla inicialmente en su capítulo I "De la autoridad marítima", sobre la preservación de las vías marítimas de comunicación. Así en su artículo 169, dice: "La Secretaría de Comunicaciones ejerce su autoridad en materia de comunicaciones por agua... por conducto de: a) Los inspectores navales y de máquinas; b) Los capitanes de puerto y sus delegados; c) Por los empleados federales que designe en defecto de los anteriores; d) Por los inspectores de navegación fluvial y sus delegados; e) Por los administradores de correos y telégrafos de la jurisdicción respectiva; y f) Por los cónsules de México en el extranjero, en los casos previstos por esta ley." 126

En el artículo 170 añade que: "Los comandantes de las embarcaciones de guerra nacionales ejercerán, en defecto de las personas designadas en el artículo anterior, la autoridad que compete a la Secretaría de Comunicaciones en materia de comunicaciones por agua, debiendo consignar a la autoridad marítima del primer puerto nacional que toquen, las infracciones a esta ley de que tengan conocimiento." 127

Luego en el artículo 171, dice: "Aunque el territorio de los Estados no se extiende hasta la zona federal, los reglamentos de policía expedidos por las autoridades locales serán aplicables en las zonas expresadas, en cuanto no se opongan a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

Sin embargo, si alguna disposición de policía de carácter local ocasionare algún trastorno o perjuicio a la navegación, servicios de puertos o al comercio marítimo o zona federal, la Secretaría de Comunicaciones queda facultada para declarar que tal disposición no rige en la zona federal correspondiente." 128

Esas delegaciones de autoridad se complementan con lo establecido en el capítulo VIII "Del servicio de inspección naval". En su artículo 231 se dice que "...quedan sujetos al requisito de inspección las embarcaciones de nacionalidad mexicana; las embarcaciones extranjeras; los astilleros, diques y varaderos al

125 Ibidem, p. 90.

126 Ibidem, p. 91.

127 Ibidem, p. 91.

128 Ibidem, pp. 91-92.

servicio de la marina mercante; los muelles, almacenes, grúas, boyas y, en general, todos los establecimientos y accesorios de la marina mercante.”¹²⁹

Si bien son distintas las razones por las que se puede hacer una inspección, que incluye la prevención de desastres; también hay razones de tipo económico y administrativo que requieren de esa inspección.

El Libro Cuarto se refiere a las comunicaciones aeronáuticas y en su Capítulo I sobre las “Disposiciones Generales”, se hace referencia a los criterios para la preservación de la seguridad nacional.

Ejemplo de ello es su articulado a partir del número 306: “El espacio situado sobre el territorio mexicano está sujeto a la soberanía nacional. Para los efectos de esta ley, el término territorio mexicano comprende la extensión terrestre de los Estados Unidos Mexicanos, las aguas territoriales e islas adyacentes en ambos mares, y la isla de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.

Art. 307 La navegación civil sobre el territorio mexicano se rige por los tratados y convenciones internacionales que el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucionalmente por la presente ley y sus reglamentos y por las demás leyes y reglamentos aplicables.

Art. 308 Para los efectos de inspección, vigilancia y control de la navegación aérea civil, toda aeronave civil que se encuentre en territorio mexicano o vuele sobre el mismo, así como su tripulación, pasajeros y efectos transportados quedan sujetos exclusivamente a la jurisdicción y competencia del Ejecutivo Federal.

Art. 309 Se someterán a las leyes mexicanas:

- I. Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de las aeronaves mexicanas durante el vuelo, ya sea sobre territorio nacional o sobre mares no territoriales y aquellos que ocurran a bordo de aeronaves mexicanas durante el vuelo sobre territorio extranjero, a menos que sean de tal naturaleza que atenten contra la seguridad o el orden público del Estado extranjero subyacente;
- II. Los actos delictuosos ocurridos a bordo de cualquier aeronave sobre territorio extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en territorio mexicano;

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 113-114.

Art. 310 Serán solidariamente responsables el propietario, poseedor u operador de la aeronave con el comandante o piloto de la misma, por cualquier violación a esta ley y sus reglamentos, resultante de órdenes dictadas por alguno de aquéllos."¹³⁰

Más adelante, en el Capítulo VIII "Del tránsito aéreo" se establecen las reglas para su operación:

"Art. 326 El tránsito aéreo se ajustará a las siguientes reglas:

- I. Es atribución de la Secretaría de Comunicaciones el control del tránsito aéreo y de los servicios de meteorología, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayudas a la navegación aérea. En ejercicio de esta atribución dictará las medidas que sean necesarias para la mayor seguridad y eficiencia de la navegación aérea, con el fin de proteger la vida humana y la propiedad. Puede, en su caso, otorgar concesiones o permisos para la prestación de dichos servicios, a organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares o conexos de las vías de comunicación y se considerarán de interés público."¹³¹

La regulación de los aeródromos civiles complementa la estructura de seguridad que requiere la aerocomunicación; en el artículo 328 del Capítulo IX se determina la normatividad para la construcción y uso de aeropuertos de servicio privado.

Para que aeronaves extranjeras puedan cruzar el espacio aéreo mexicano, en la prestación de un servicio privado, el Capítulo XII "De los servicios aéreos privados" en su artículo 340, inciso V, dice: "Los propietarios o poseedores de aeronaves extranjeras de servicio privado que las destinen exclusivamente a sus asuntos privados o de recreo, y que deseen volar sobre el territorio mexicano o aterrizar en él, deberán dar aviso previo y oportuno a la Secretaría de Comunicaciones.

La Secretaría de Comunicaciones podrá exigir que los propietarios o tripulantes de aeronaves extranjeras de servicio privado, que deseen volar sobre territorio mexicano, o aterrizar en él, comprueben en cada caso haber cumplido con los requisitos técnicos sobre aeronavegabilidad y licencias exigidos en el país de su matrícula."¹³²

En todas las vías de comunicación hasta aquí descritas hay una reglamentación. En ella se contemplan todas las formas en las que los individuos pueden desplazarse por el territorio nacional y sus perímetros adyacentes y además del control

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 130-140.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 146-147.

¹³² *Ibidem*, p. 149.

de la infraestructura que se utiliza por cada uno de los medios como los puertos en el caso de la navegación marítima o los aeropuertos en el de la aérea. Pero como sabemos, la normatividad no lo es todo, las disposiciones legales, por sí mismas pueden ser ignoradas o incluso deliberadamente violadas.

Debido a la experiencia internacional de la proliferación de ilícitos, en las vías de comunicación aéreas se han establecido una serie de controles, especialmente en los aeropuertos, para evitar las alteraciones delictivas de la seguridad. La utilización de la tecnología como los rayos en la verificación de equipajes de mano y los detectores de metales en el paso de los viajeros, ha permitido el incremento de la seguridad con respecto a esos hechos. En el transporte ferroviario, la presencia constante de personal del ejército ha mantenido bajo control los hechos delictivos que sólo esporádicamente se hacen del conocimiento público. El transporte marítimo, por la misma hidrografía nacional, es poco usado, por lo que no se requiere de una vigilancia exhaustiva.

El problema que más se ha hecho patente es el de las carreteras, por ello en febrero de 1993 se puso en operación el Programa Nacional de Seguridad en Carreteras. El Secretario de Gobernación, Patrocinio González Blanco Garrido, al anunciar el programa, dijo que se buscaba fortalecer la coordinación entre los órganos de seguridad y procuración de justicia y el establecimiento de sistemas de información y mecanismos ágiles y sistemáticos para el intercambio de datos entre las dependencias responsables de la procuración y administración de justicia.

También señaló que el Consejo Nacional de Seguridad en Carreteras estaría formado por las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes y Turismo, por el Departamento del Distrito Federal, las procuradurías generales de la República y de justicia del Distrito Federal y los representantes de las cámaras y agrupaciones de transportistas.¹³³

De acuerdo con esa normatividad y los programas establecidos, podemos ver que con ellos se promueve la preservación de la seguridad civil y, por lo tanto, de la nacional. Por ello la aplicación de esa legislación queda, de conformidad con el medio de transporte, reservada para los distintos cuerpos de seguridad como el ejército, la fuerza aérea, la marina y las policías. Sus funciones serán descritas cuando hagamos referencia a los factores de preservación de la seguridad nacional.

En lo que se refiere a la seguridad marítima y fronteriza, podemos iniciar señalando los siguientes aspectos:

¹³³ Ponca, Manuel y Arroyo, Francisco. "EN MARCHA, EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD EN CARRETERAS" *El Universal*. México. Primera sección, viernes 5 de febrero de 1993, p. 23.

Se han descrito las premisas que establecen los criterios normativos para la seguridad en el interior del país, tomando como base las vías de comunicación que sirven para la movilidad y algunos de los problemas que presentan en la vida cotidiana. Pero estos sucesos no afectan únicamente a la parte interior, sino que también al contorno, es decir a los límites que tiene el país con el resto del mundo; por ello es pertinente que hagamos una referencia a las fronteras.

Aunque parezca obvio, veamos algunas nociones de lo que es la frontera. Mañach precisa que "Si nos atenemos a la autoridad de los geógrafos... frontera significa sencillamente <<límite>>, o <<confin>> de un territorio que reviste cierta independencia. La raya, marca o lindero que separa dos provincias de un mismo país no llega, pues, a aquella categoría. Las costas, en cambio, sí suelen tenerla, como recordamos nuestras primeras lecturas escolares, que clasificaban las fronteras en terrestres y marítimas; sin embargo... las fronteras más característicamente tales son las terrestres, puesto que sólo ellas enfrentan -y de ahí viene la palabra- dos zonas de superior autoridad, dos Estados.

Pero sabemos que si la geografía es condición básica de la frontera, no constituye, sin embargo, lo esencial. Su realidad más profunda se nos hace patente al viajar, cuando vemos que en un determinado punto de nuestro trayecto se extingue una autoridad y surge otra que, por lo general, nos impone trámites aduanales y policiales bastante fastidiosos."¹³⁴

De acuerdo con ello, la frontera es más que una contigüidad territorial separada por un límite históricamente acordado, es también oposición pero, paulatinamente, también fusión; hay confrontaciones ideológicas y culturales, pero también relaciones comerciales. La frontera es un complejo sistema de relaciones en las que sólo los principios constitucionales permiten la preservación de la soberanía y, por ende, de la seguridad nacional.

En el Título Segundo, Capítulo II de la Carta Magna se mencionan los artículos 42 al 48 en los que se indican las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; pero previamente se encuentra, especialmente, en algunos párrafos del artículo 27 constitucional la referencia a la propiedad territorial. Ahí dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada..."

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio

¹³⁴ Mañach, Jorge. *TEORÍA DE LA FRONTERA*. Ed. Universitaria. Universidad de Puerto Rico. 1970, pp. 25-26.

social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana." 135

En cuanto a la capacidad para la adquisición del dominio de las tierras y las aguas de la Nación, en su primer apartado indica que: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas."

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y las aguas." 136

También la extensión de la soberanía hacia el mar queda determinada por lo que en el mismo ordenamiento se establece como "zona económica exclusiva". Ahí se dice que "La Nación ejerce en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con esos Estados." 137

De conformidad con lo descrito, el dominio de los límites fronterizos, tanto en las divisiones con otros países como las plataformas marítimas, están jurídicamente regulados para la preservación de la soberanía; por tal motivo, las fronteras y costas de la república mexicana requieren de gran atención para prever los posibles problemas que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

135 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS... op. cit., p. 25.

136 *Ibidem*, p. 25.

137 *Ibidem*, pp. 25-26.

5.3.3 SEGURIDAD ENERGETICA.

En las naciones desarrolladas hoy es una característica común el menor perfil que merecen las consideraciones de seguridad en la formulación de las políticas energéticas. Uno de los factores que explican esta pérdida de importancia es la crisis de la URSS, que ha alterado las condiciones geopolíticas de la región del golfo Pérsico. Aunado a lo anterior, está la sobreoferta petrolera global y el aumento de las reservas mundiales de hidrocarburos con el consecuente abatimiento en el precio del crudo. Hoy día y, previsiblemente, hasta fines de la década, la OPEP no se ve más como una alternativa capaz de dominar el mercado petrolero.¹³⁸ Ambos antecedentes han decidido una nueva percepción del fenómeno energético en las naciones consumidoras en el sentido de que cualquier amenaza importante por motivos políticos o militares es difícil que pueda poner verdaderamente en riesgo la disponibilidad del petróleo.

Esto es así sobre todo, después de que el conflicto Irak-Kuwait mostró la existencia de naciones dispuestas a compensar en el corto plazo cualquier baja en la oferta del mercado, y por la evidente disposición de Estados Unidos para intervenir militarmente cada vez que se ven amenazados sus intereses hegemónicos. El resultado de esto es que el golfo Pérsico no representa una amenaza para el flujo regular de suministros petroleros a Occidente, en el corto y en el mediano plazos. Aunque no se descarta del todo la probabilidad de una ruptura bélica en vista del poderío militar de Irak ante una eventual decisión de usarlo. Sin embargo, en el largo plazo el riesgo tiene más bien que ver con la creciente dependencia de las naciones desarrolladas del crudo procedente del golfo.

Otro aspecto que tiene una matiz diferente respecto de la situación hace 15-20 años está relacionado con la globalización de los mercados. Si en los setenta y ochenta Estados Unidos consideraba la situación de sus aliados como un elemento de su propia seguridad energética, la idea de la vulnerabilidad colectiva cobra forma cuando se reconoce que la fuente de abastecimiento de los suministros energéticos tiene un componente global por los vínculos entre el sistema petrolero internacional y la economía mundial. La integración en regiones económicas, el nexo entre las variaciones en el precio del hidrocarburo y la estabilidad de la economía mundial, así como las nuevas modalidades de integración en la industria petrolera internacional son algunos de los vínculos que permiten hablar de efectos globales y, hasta cierto punto, de un interés común para mantener la estabilidad del mercado.

Como en los casos anteriormente referidos, en el de la industria estratégica paraestatal mexicana también hay, por principio, un fundamento jurídico que

¹³⁸ "EL MERCADO PETROLERO INTERNACIONAL Y LA SEGURIDAD ENERGETICA ESTADOUNIDENSE", Rosío Vargas y Víctor Rodríguez, *El Financiero*, 9 de junio de 1994.

establece su seguridad. Este se encuentra en la misma Constitución en la que se señala, en el párrafo IV, del ya referido artículo 27 sobre la adquisición de tierras de las sociedades comerciales por acciones, que cuando éstas se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera y petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso.

La intervención del Ejecutivo, en su respectiva instancia, regula el uso de los recursos energéticos y minerales del suelo, pero además, en ese caso, el mismo artículo establece condicionantes: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regularización de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos."¹³⁹

En esos párrafos, se establecen los criterios primarios para salvaguardar el uso de la energía y los minerales en sus distintas modalidades, y ello se debe a que la energía es la fuerza que permite el movimiento y la transformación de las sociedades actuales.

Hasta ahora, los avances científico-tecnológicos han mantenido la premisa de que la fuerza humana y animal es complementaria y no básica, como lo fue en las antiguas sociedades, para la producción, el comercio, el consumo y las distintas actividades en nuestro tiempo; pero muchos de esos recursos energéticos son irrenovables, por lo que los gobiernos han decidido controlar su explotación y uso, como se señala en los párrafos anteriores.

De los minerales combustibles, en México se ha preservado, por su mayor disponibilidad, el uso de uno de ellos: el petróleo y, su derivado, el gas. Aunque el desarrollo de la industria petrolera ha ido a la par con la historia de México y la legislación ha correspondido a los intereses que representan los grupos en el poder, esto no ha impedido que se logre la consolidación de la empresa paraesta-

¹³⁹ Ibidem, p. 27.

tal Petróleos Mexicanos como producto de la expropiación de marzo de 1938. No obstante los esfuerzos realizados para superar los obstáculos derivados de la expropiación, otros se acumulaban pues a ellos se aunó la reorganización de la empresa que trajo diversos conflictos de tipo técnico y laboral.

Sin embargo, la excesiva atención a este rubro de la economía descuidó, por el desmedido proteccionismo, la calidad de la producción manufacturera, y su competitividad fue tan incipiente que se requirió abrir las fronteras, con el ingreso al GATT, para motivar la reconversión industrial. Además, las expectativas sobre las conversaciones para el establecimiento del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, designaban al petróleo como uno de los productos que se incorporarían en el mismo; no obstante, se produjeron insistentes desmentidos de los secretarios de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores y sus representantes, los cuales fueron ratificados por el presidente Carlos Salinas de Gortari en una de sus intervenciones en el aniversario de la expropiación petrolera, negando tal posibilidad, y confirmados en la reciente aprobación y firma del TLC.

Ahora el petróleo se ha convertido en uno de los pilares de la economía mexicana, aunque no en el único, y su producción racional es una de las responsabilidades que requiere el futuro del país, por lo que constituye la parte más importante del ámbito de seguridad energética y, por ende, de las prioridades de seguridad nacional, aunque no hay que perder de vista el daño que la contaminación derivada del petróleo ha ocasionado a los ecosistemas costeros, a las pesquerías, a los recursos hidrológicos y a la agricultura en los lugares en que se efectúan perforaciones y explotación de este recurso no renovable.

Otro producto de competencia exclusiva de la nación y que está incluido dentro de la estrategia de seguridad energética es la energía eléctrica, la cual se produce por distintos medios aunque la forma más común es la hidráulica. La ventaja de este medio es que mientras haya agua, producto del ciclo pluvial, ésta se podrá embalsar en presas cuya altura será proporcionalmente determinante para la producción de energía, y aunque la inversión en una planta hidroeléctrica requiere de fuertes inversiones, su mantenimiento y la energía producida es de bajo costo.

Otra de las formas de producción de energía eléctrica es mediante el uso de energéticos complementarios, como la hulla, el petróleo y el gas; a las plantas que tienen esta forma de producir electricidad se les conoce como termoeléctricas.

Las formas de producción de electricidad indicadas anteriormente son las más comunes; sin embargo, en 1951 se instaló en Arco, Idaho, en los Estados Unidos,

un reactor generador experimental por la Comisión de Energía de ese país, mediante la fisión de átomos de uranio. Pero a causa de los accidentes nucleares ocurridos en algunas partes del mundo de mayor desarrollo tecnológico, como en Estados Unidos y la ex Unión Soviética, se requiere un mayor cuidado en la utilización de la energía nuclear para la producción de energía eléctrica -por los problemas de seguridad que ello implica-, y se contemplan las repercusiones que pueden incidir sobre el medio ambiente y las secuelas que se pueden dar en los seres humanos que son alcanzados por las radiaciones. No obstante, México ya entró, aunque de manera incipiente, en la producción de energía nuclear con la planta instalada en Laguna Verde, en el estado de Veracruz.

Aunque debe existir un control por parte del Estado, pues el uso de la energía nuclear debe ser con fines pacíficos como lo manda la constitución, siempre existen riesgos; "por un lado, de que esa energía sea utilizada con fines bélicos y, por el otro, de que puedan ocurrir accidentes de incalculables consecuencias."¹⁴⁰

La producción de energía eléctrica, así como la explotación de las riquezas minerales del subsuelo mexicano han sido tradicionalmente controladas por el gobierno, de acuerdo con los mandatos constitucionales, pero las formas en que se producen y explotaban esos recursos han ido cambiando de acuerdo con las condiciones actuales, lo que obligó a readecuar la legislación pertinente.

Así, en diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en la que se da la posibilidad a los particulares de participar en la generación de energía. Ello se destaca en el artículo 36 del decreto donde se señala que: "La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de co-generación, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso."¹⁴¹

Si bien dentro de esas modalidades hay posibilidad de que participe la inversión privada, el control sigue quedando a cargo del sector público. No obstante, ello ha sido un impulso para que en el futuro, en México no sólo se satisfagan todas las necesidades de demanda de energía eléctrica, sino que también ésta pueda ser exportada.

¹⁴⁰ Kramlich, Arnold. *EL ATOMO PACIFICO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL*. México, Ed. Limusa-Wiley S. A., 1983, pp. 31-32.

¹⁴¹ *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION*, México, Miércoles 23 de diciembre de 1992, p. 4.

A raíz de la aprobación de dicha ley, se tramitó e inició la construcción del primer gran proyecto privado de inversión para generación de energía eléctrica denominado "Carbón II" en el estado de Coahuila, que será una planta alimentada con carbón y su capacidad de generación de energía será de mil cuatrocientos megawatts. La inversión la comparten la minera mexicana Grupo Acero del Norte y la firma norteamericana Mission Energy Company. Otra planta que está por construirse se ubica en Samalayuca, Chihuahua, en la que participará el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y las firmas estadounidenses General Electric, El Paso Natural Gas y Bechtel Group.

Lo mismo ha sucedido en el caso de la minería cuya legislación también tuvo sus readecuaciones con el Reglamento de la Ley Minera publicado en el Diario Oficial el 29 de marzo de 1993 y con el Manual de Servicios al Público en Materia Minera, que apareció en el mismo ordenamiento el 7 de abril de 1993. A raíz de ello empresas canadienses han manifestado su interés de hacer inversiones en la rama minera con cantidades que van de los 200 a los 500 millones de dólares.

Según las cifras más significativas del V Informe de Gobierno del presidente Salinas de Gortari, a finales de 1992 las reservas probadas de hidrocarburos se situaron en 65 mil millones de barriles, con lo que México se ubica en la sexta posición mundial y se revierte la declinación de las reservas que se venía observando año con año, por casi un decenio. Durante 1993, la producción nacional de crudo fue de un promedio de 2.7 millones de barriles diarios, similar a la de 1992. En agosto, la mezcla mexicana de exportación registró un precio promedio de 13.80 dólares por barril, 44 centavos de dólar menos que el monto programado para este año.

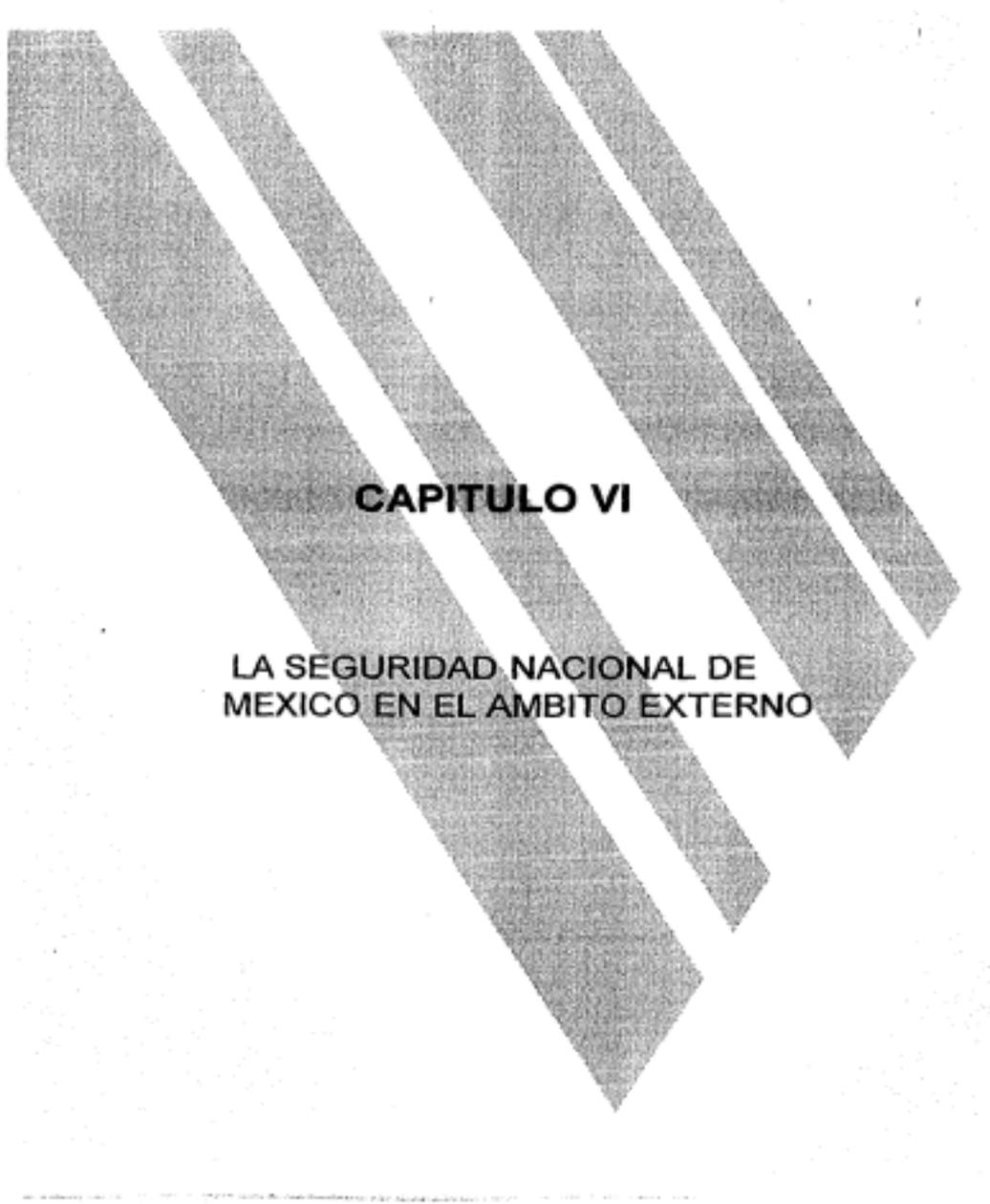
En electricidad, entre enero y octubre, la generación bruta se incrementó en 3.2 por ciento respecto de igual período del año pasado. El sector eléctrico mexicano ocupa el segundo lugar de América Latina y su capacidad instalada es de casi 29 mil megawatts. Durante los pasado cinco años se incorporó 20 por ciento más que la capacidad construida por la Comisión Federal de Electricidad en toda su historia.¹⁴²

En resumen, la producción de todo tipo de energía debe ser estimulada para satisfacer las necesidades del desarrollo de la república mexicana, por ello se debe poner especial énfasis en el sector de energía y minas ya que al conformarse una nueva estructura organizativa y productiva de la industria petrolera, la reclasificación de los productos petroquímicos y la reforma legislativa del sector eléctrico, se proporciona una infraestructura básica para el avance económico de México y, en consecuencia, al atender las demandas en este ramo, se estará

¹⁴² "LAS CIFRAS MAS SIGNIFICATIVAS DEL V INFORME DE GOBIERNO" Luis Acevedo Pesquera, El Financiero, 2 de noviembre de 1993.

participando en actividades que confluían al bienestar general, que es otra de las finalidades de la seguridad nacional, en la que participa de manera sobresaliente la seguridad energética.

Sin embargo, como se señala en la Constitución y los ordenamientos derivados, se requiere que estas acciones sean supervisadas directamente por el Estado, por ello es importante el hecho de que la producción de este tipo de satisfactores se mantenga en manos de las empresas paraestatales, y así, aún contando con el apoyo de empresas particulares, existirán las garantías suficientes de que su uso será dentro del ámbito normativo relacionado con la seguridad nacional.



CAPITULO VI

**LA SEGURIDAD NACIONAL DE
MEXICO EN EL AMBITO EXTERNO**

CAPITULO VI

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO EN EL AMBITO EXTERNO

6.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE POLITICA EXTERIOR.

Es indiscutible que la idea de la seguridad nacional siempre es apoyada por la actividad organizativa que al interior de los países pueda articularse con el fin de realizar acciones orientadas hacia el exterior. Ello podría resumirse en el concepto llano de política exterior, pero cuando nos referimos a este concepto siempre subyace la idea de que ésta es una actividad tendiente a las acciones propias de la diplomacia o de las acciones bélicas; pero el concepto de política exterior, si lo apreciamos con detenimiento, implica todo tipo de actividades que en el ejercicio de la soberanía pueda ser realizado hacia el exterior, lo que incluye la economía, la cultura y la política propiamente dicha.

Sobre esas premisas se han elevado a rango constitucional los principios de la política exterior de México y el fundamento para la articulación de los mismos es la norma fundamental: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la "ley fundamental sobre la que descansa toda la vida jurídica y la estructura de la nación. La Constitución es el cauce dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades públicas y privadas del Estado." ¹⁴⁰

Por ello, elevar los principios de la política exterior de México a rango constitucional, indica la importancia que tienen las bases jurídicas para la acción del gobierno mexicano.

Estos principios se sustentan en el interés de respetar los preceptos del Derecho Internacional que, como se hace también evidente en la Carta de las Naciones Unidas, persiguen el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales e inciden en todos los aspectos de las relaciones internacionales. Con estos elementos podemos apreciar que la garantía y seguridad jurídicas de México están contempladas dentro de los diversos ordenamientos legales que parten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁰ Periche López, Edgardo. INTRODUCCION AL DERECHO. Ed. Porrúa, S.A. México, 1969, p. 82.

En el caso de la Constitución, los artículos tienen una relación directa con la soberanía y esto parte de la idea contenida en el primer artículo que indica: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."¹⁵⁰

Aquí la constitución es clara, pues afirma que toda persona por el simple hecho de que se encuentre en el país, gozará de todos los derechos y deberes que otorga la misma, con lo que da un marco jurídico que garantiza la estancia en nuestra nación.

El segundo artículo tiene el mismo espíritu general del anterior, en él dice: "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes."¹⁵¹

"El artículo decimosegundo tiene una implicación relativa a la seguridad nacional ya que se refiere a no conceder prerrogativas, por títulos honoríficos, a quienes se encuentren en el país.

En el artículo 27, referente a la propiedad territorial, también hay relación con la seguridad nacional, así como en el artículo 30 que habla sobre la nacionalidad, o el 31 que otorga primacía a los nacionales sobre los extranjeros especialmente en actividades que son competencia del sector público o de la seguridad nacional.

El 33 también tiene su incidencia, debido a que condiciona la permanencia de los extranjeros en territorio nacional, y el 37 se refiere a la pérdida de la nacionalidad que también debe tomarse en cuenta para que, como se señala en el primer artículo constitucional, se darán garantías individuales, siempre y cuando no se afecte la seguridad de la nación."¹⁵²

Como se puede desprender de estos breves enunciados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos explicita los aspectos más generales para garantizar la seguridad nacional de nuestro país.

Pero si partimos de la premisa de que los enunciados hasta ahora expuestos son demasiado generales, tendríamos que recordar que México ha tenido a lo largo de su historia independiente una serie de principios que le han permitido vincularse con el exterior desde la perspectiva del respeto mutuo. Es ampliamente conocido el lema de Benito Juárez quien al volver a la capital de la república para

¹⁵⁰ Bravo Caro, Rodolfo, *GUIA DEL EXTRANJERO*, Ed. Porrúa, México, Primera edición, 1979, p. 257.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 257.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 257-263.

restaurar su gobierno, expidió un manifiesto el 15 de julio de 1867 en el que decía, entre otras cosas que, "Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz." ¹⁵³ Esa máxima de conducta sirvió de base para las posteriores actitudes que permitieron dar forma a los principios constitucionales de la política exterior de México.

Entre las doctrinas que destacan como promotoras de esos principios constitucionales cuya inspiración parece derivarse del enunciado juarista antes citado, se encuentra la doctrina Carranza, expresada en una declaración del presidente Venustiano Carranza en 1918, en la que decía: "...todos los países son iguales, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente, y sin excepciones, al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos de los países donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran." ¹⁵⁴

Esta doctrina respondía a las frecuentes violaciones de la neutralidad de México por los Estados Unidos, ya que cuando los ciudadanos de ese país no encontraban en las leyes mexicanas la protección que buscaban para la realización de sus actividades, invocaban a su gobierno, el cual, para proteger los intereses de sus ciudadanos, incurría en actos de violación de la soberanía mexicana.

Otra de las doctrinas de gran trascendencia fue la expuesta en septiembre de 1930 por el Secretario de Relaciones Exteriores de México durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, Genaro Estrada, conocida como Doctrina Estrada, la cual en su parte central señalaba que: "...el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, aparte de herir la soberanía de otras naciones, las coloca en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido por otros gobiernos quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.

¹⁵³ Barrón de Morán, Concepción. HISTORIA DE MÉXICO. Ed. Porrúa, S.A. México, 1968. Decimosegunda edición, p. 330.

¹⁵⁴ Sears Vásquez, Modesto. POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO. Ed. Harla, 2ª edición. México, 1964, p. 195.

En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni "a posteriori", el derecho que tengan las naciones extranjeras para mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades."¹⁵⁵

Otro de los mandatarios mexicanos que hizo una aportación doctrinaria fue el presidente Lázaro Cárdenas quien, en el mismo sentido de la doctrina Carranza, denotaba que los ciudadanos extranjeros no tenían por qué disponer de privilegios bajo el cobijo diplomático de su país. Sobre ella, Seara dice que: "La doctrina Cárdenas, tomada en su conjunto, implica la negación de la extraterritorialidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, afirma que el hecho de que un extranjero se incorpore a la vida de otro país obliga a ese extranjero a adaptarse y aceptar las reglas de carácter político o de carácter jurídico que imperan dentro de él."¹⁵⁶

El respeto de México a las naciones extranjeras y de las naciones extranjeras hacia México, es la actitud que va configurando los principios de la política exterior que se fortalecen y clarifican en las siguientes administraciones.

Para el presidente Adolfo López Mateos hay una serie de factores que permiten consolidar esos principios. En su tercer informe de gobierno, decía sobre el particular que: "La política exterior de un país es producto de la combinación de muchos elementos. Entre éstos se cuentan preferentemente la situación geográfica, la historia, la potencia relativa, los intereses nacionales, los compromisos contraídos conforme a tratados y convenios libremente celebrados, el deseo mundial de superación y el noble concepto de la colaboración entre los pueblos. La conjugación de todos estos elementos está dominada por el orden, muy endeble todavía, de la ley internacional. La fuerza, por desgracia, continúa siendo preponderante en la marcha del mundo."¹⁵⁷

Esos principios que eran ya también parte integrante de los inherentes a la carta de la Organización de las Naciones Unidas y la de la Organización de Estados Americanos, fueron afirmados por el presidente Luis Echeverría Álvarez en su discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1971.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 143.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 197.

¹⁵⁷ López Mateos, Adolfo. "Tercer informe de gobierno al Congreso de la Unión" en MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Ed. SRE y Sria. de la Presidencia, México, 1973, p. 470.

Ahí dijo que "...la historia de nuestra República es en buena parte el reflejo de una batalla sostenida por el pueblo mexicano para liquidar la herencia del colonialismo y para evitar la injerencia externa en los asuntos nacionales. Por nuestro origen y por las difíciles circunstancias en que nos hemos desenvuelto somos un país celoso de su libertad y de la de todos los países de la tierra.

A ello se debe que los principios rectores e invariables de nuestra política internacional, sean la proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la libre autodeterminación de los pueblos."¹⁵⁸

Durante la administración del presidente José López Portillo, se mantuvieron incólumes dichos principios; prueba de ello lo encontramos en su quinto informe de gobierno en 1981, donde afirmaba: "...hemos ratificado ante las Naciones Unidas y ante los países de la región, el principio de la libre determinación de los pueblos... Reiteramos así nuestra voluntad de defender siempre los principios rectores de nuestras tradiciones. Pero no son éstos los únicos principios que guían nuestro quehacer exterior.

De hecho nuestra tesis de que no puede haber estabilidad, democracia y disminución de tensiones sin atacar las causas económicas y sociales de los problemas que agobian a la región, ha pasado a ser pilar y base de nuestra política exterior."¹⁵⁹

Si bien la política exterior del gobierno mexicano no ha cambiado sus principios, cada administración ha buscado que éstos respondan a las necesidades de su perspectiva de relación con el exterior.

No obstante que existe una gran coincidencia en precisar que el gobierno de Miguel de la Madrid fue el gobierno de la crisis, en esa administración hubo el interés por elevar los principios de la política exterior a rango constitucional, por ello envió el 5 de noviembre de 1987 a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar la fracción décima del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

¹⁵⁸ Echeverría Álvarez, Luis, "DISCURSO DEL PRESIDENTE DE MÉXICO EN LA SEDE DE LA ONU," en DOCUMENTOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Ed. Secretaría de la Presidencia. México, 1975, pp. 67-68.

¹⁵⁹ López Portillo, José, "QUINTO INFORME PRESIDENCIAL. 1º DE SEPTIEMBRE DE 1981," en ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Segunda parte. Ed. ENEP, Acatlán. UNAM. México, 1982, pp. 704-706.

Artículo 89...

"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 las 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".

Ya elevados esos principios a rango constitucional, el siguiente presidente de México, Carlos Salinas De Gortari, propuso tomarlos como base fundamental de su programa de gobierno.

Para complementar los principios jurídicos expuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que configuran una actitud de política exterior para las acciones del Poder Ejecutivo, creemos que es necesario explicar la importancia geoestratégica que tiene México en el contexto internacional.

Entender esta estabilidad y continuidad sociopolíticas no es fácil, ya Alan Riding en su texto afirmaba que: "Muchos extranjeros sorprendidos ante los extremos de riqueza y pobreza que hay en México, han sostenido desde hace mucho, que una nueva revolución es inevitable. Muchos mexicanos, poco conocedores de los caminos misteriosos del gobierno, han puesto también en duda, con frecuencia, la resistencia de su sociedad".¹⁶⁰

Desde la fundación en 1929 del sistema político mexicano, ha presidido la transformación de una sociedad rural en una nación en gran medida urbana y se ha ajustado a la cuadruplicación de la población del país. Posteriormente aguantó un profundo movimiento antigubernamental en 1968, subsistió después de una grave crisis política en 1976, y desafió todos los pronósticos, conservando la estabilidad durante la atonía económica posterior a 1982. No obstante, el descontento generalizado por la corrupción, las injusticias y la ineficacia que caracterizan al sistema, actualmente parecen surgir otras alternativas que, sin embargo, no presentan una opción viable que motive a la mayoría de votantes.

Aquí podríamos agregar el conflicto surgido a partir de los comicios de julio de 1988, en que se hizo manifiesta gran parte de la inconformidad social acumulada durante mucho tiempo, y la habilidad política del presidente Salinas para hacer una plataforma de legitimidad que le permitiera gobernar y encauzar la inconfor-

¹⁶⁰ Riding, Alan. *VECINOS DISTANTES. UN RETRATO DE LOS MEXICANOS.* Ed. Joaquín Mortiz/planeta. México, 1985, p. 431.

midad por los canales legales establecidos, así como la guerrilla de año nuevo (enero de 1984) surgida en el estado de Chiapas.

Además, el autor agrega: "El temor al cambio político ha sido una característica común de todos los gobiernos desde Cárdenas, e incluso durante los momentos críticos de mediados de los años ochenta, dicho instinto se mantuvo fuerte.

De la Madrid, a semejanza de muchos de sus antecesores, hizo su campaña presidencial fundamentándose en la plataforma del cambio, prometiendo posiciones nuevas ante problemas tan viejos como la reforma agraria, la corrupción, la libertad electoral y el papel del Estado en la economía. Pero conforme se enfrentó a las realidades del poder, gradualmente fue cambiando su perspectiva.

Resultaba cínico presentar la esperanza de una mayor justicia social en un momento en que se derrumbaban los salarios reales. La lucha contra la corrupción siguió siendo necesaria, pero la supresión de su práctica ya no resultaba factible. Un mayor grado de democracia era un objetivo válido, pero implicaba repentinamente riesgos inesperados. La disminución del papel que desempeña el Estado en la economía fue saboteado por intereses burocráticos y políticos atrincherados.

En resumen, De la Madrid descubrió los límites del poder presidencial en México, y limitado por el ciclo de su sexenio, su preocupación mayor pasó a ser la conservación de la estabilidad; su mayor ambición fue la de entregar el poder pacíficamente en diciembre de 1988."¹⁰¹

Finalmente, visto desde nuestra perspectiva histórica, el proceso se ha cumplido. Siguen las diferencias, y las inconformidades, las promesas y las esperanzas. Todo ello sigue formando parte de la vida de México.

No obstante, las confrontaciones organizadas son cada vez más constantes y sistemáticas. Ello lleva a pensar en la posibilidad del cambio, pero este parece ser parte de la misma dinámica. Riding, en otra de sus reflexiones afirmaba que: "La variable medular no está en la forma en que la sociedad responderá al sistema, sino más bien en la forma en que el sistema se adaptará a un país a la vez cambiante y no cambiante. En el pasado, el sistema obtenía su fuerza de una sociedad tradicional creada en torno a valores políticos y culturales aceptados. Después, las clases medias y altas se separaron de esa sociedad y exigieron un sistema que diera prioridad a sus intereses.

Los gobiernos recientes respondieron, apresurándose a modernizar al país en términos económicos por medio de enormes erogaciones y endeudamientos, y en

¹⁰¹ Ibidem, p. 436.

términos políticos mediante la adopción de la mayor cantidad de los atavíos de la democracia occidental. Pero en este fenómeno, México no se hizo ni más justo ni más estable. Por el contrario, tanto en terrenos económicos como políticos, se hizo más vulnerable a la desestabilización proveniente del exterior y, así, menos independiente.

La verdadera fuerza y estabilidad de México radica y permanece en su pueblo, en el mexicano que conserva las tradiciones familiares y comunitarias, cuyas expectativas materiales están por debajo de sus aspiraciones espirituales, cuyo nacionalismo es irrefutable porque no es manifiesto. Su futuro tiene poco que ver con gobiernos y sistemas políticos."¹⁶²

Estas reflexiones nos presentan una faceta interpretativa de por qué los mexicanos han tenido una continuidad sociopolítica que sustenta la seguridad nacional de México frente al exterior.

Aunque fueron muchos los comentarios que se suscitaron a raíz del envío por el presidente de la Madrid de la iniciativa para elevar a rango constitucional los principios de la política exterior que tradicionalmente se habían cultivado. Lo que sí es innegable radica en la expresión de que esto es resultado del ejercicio de soberanía del Estado mexicano, puesto que con ello se establece una norma de conducta para el comportamiento internacional de los gobiernos y esto se convierte en un arma jurídica que permite salvaguardar los intereses nacionales.

Han sido diversas las formas en que se ha pretendido lesionar la soberanía de México, por ello la elevación de los principios tradicionales de la política exterior a rango constitucional pretende mantener la independencia en la toma de decisiones frente al exterior y permite regular y promover el respeto a los individuos y a la soberanía de las naciones.

Hoy, México se prepara para subirse al tren del mundo desarrollado. Ya somos miembros de exclusivos clubes: el del Tratado de Libre Comercio y el de la Organización para el Comercio y Desarrollo (OCDE). Tenemos prisa por ocupar "el lugar que nos corresponde" como la decimoquinta economía más importante del planeta. Sin embargo, esa carrera, como se ha llevado hasta el momento, entraña algunos riesgos, podemos señalar entre muchos otros: el costo social de un desarrollo económico que no siempre es capaz de permear hasta los niveles más necesitados de nuestra población; el desequilibrio de la importancia relativa de ciertos mercados (por supuesto el de Estados Unidos) con respecto a otros (Latinoamérica o la Cuenca del Pacífico); la falta de definición de una política exterior que permita efectivamente a México ejercer una influencia congruente con su peso político y económico en el plano internacional.

¹⁶² *Ibidem*, p. 438.

Pero para muchos observadores, no sólo enfrentamos esos problemas, por el contrario, sienten que está en juego algo todavía más importante: la soberanía. La pregunta es si todas esas políticas de desarrollo y modernidad no comprometen la existencia misma de México como nación independiente.

Los acontecimientos cotidianos en la esfera internacional están caracterizados por la búsqueda, casi frenética, de los países por asociarse, agruparse o aliarse, con tal de ubicarse en zonas económicas y políticas que les permitan desarrollarse dentro de un ámbito más propicio.

El discurso político de fin de siglo ha olvidado frases como la de independencia económica, ya no encontramos proyectos nacionales de industrialización basados en políticas de sustitución de importaciones.

En este contexto, valdría la pena hacer algunas consideraciones sobre el sentido del concepto de soberanía y la importancia de la democracia en un mundo global.

Soberanía es un concepto que se abre paso en la Edad Media aparejado al surgimiento del Estado como nación. De esta forma, su principal aportación consistía en señalar categóricamente que el nuevo Estado no reconocía ningún poder por encima de él.

La soberanía es la instancia última de decisión; la soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como lo afirma Herman Heller, es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra.

Puede afirmarse que un gobierno propio es el aspecto interno y la independencia es el aspecto externo de la soberanía estatal.

Con el surgimiento del Estado-nación, se resolvieron muchos problemas políticos, pero también surgieron nuevos desafíos. Evitar lo que se dio en llamar la anarquía de las soberanías, por medio de fórmulas de convivencia y cooperación internacionales.

El derecho internacional vendría a ser el crisol de las nuevas reglas del juego, pero al mismo tiempo, la evolución teórica e histórica de soberanía, que cuestiona en muchos sentidos la aceptación del derecho internacional público como una rama independiente del derecho. ¿Bajo qué principios podrían los Estados soberanos acatar este nuevo orden jurídico?

El debate entre las tesis voluntaristas y objetivistas del carácter obligatorio del derecho internacional demuestra la complejidad de dotar al concepto de soberanía de una interpretación uniforme. Dentro de la corriente objetivista, Keisen

propone como elemento exterior a la norma fundamental; los autores de derecho natural, a los valores morales y los partidarios de la tesis sociológica, a las necesidades sociales como el elemento objetivo del derecho.

En todo caso, la sociedad internacional es un ente en constante evolución que ha podido adaptar y adoptar conceptos para responder a sus propios cambios estructurales.

Soberanía nunca ha significado autarquía o autosuficiencia o ausencia de relaciones con otras entidades.

En el plano económico, encontramos elementos tales como la interdependencia económica que debe distinguirse de la subordinación económica, tratando de significar con ello, que sería válido mantener un tipo de relación aun con un desequilibrio, pero al menos que garantice independencia y autonomía.

De paso, podemos señalar la importancia de los principios de la política exterior de México basados en igualdad jurídica de los Estados: la no intervención, libertad del Estado para organizarse bajo el régimen que más le convenga. Conceptos útiles para países que como el nuestro ha sufrido históricamente todo tipo de agresiones.

El concepto de soberanía jurídicamente hablando debe entenderse como un concepto sólido que no da lugar a matices en su validez.

En México, el artículo 39 constitucional estipula claramente que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Ese poderoso principio impulsó a los movimientos independentistas al inicio del siglo XIX, en América Latina, y dieron inicio al auge del nacionalismo europeo. Pero no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando el principio de independencia de las naciones es verdaderamente universal al surgir de manera masiva una gran cantidad de Estados soberanos, tanto en África como en Asia.

Actualmente, la corriente internacional no va en el sentido de la desaparición de los Estados soberanos, sino de un nuevo reordenamiento, fundamentalmente influido por el fenómeno económico, pero que conlleva todas las consecuencias políticas y jurídicas que inquietan, en mayor o menos medida, a las agrupaciones nacionales.

Siguiendo este razonamiento, la democracia se revela como un factor fundamental para la consolidación de la soberanía nacional. Aquí, el problema es más bien la percepción que tengamos los mexicanos de si se están tomando medidas en defensa de los intereses nacionales.

El verdadero reto para que México pueda, efectivamente, ocupar el lugar que le corresponde y actuar con el peso específico de su importancia económica, cultural, social y política en un mundo tejido con las complejas alianzas, uniones, agrupaciones y demás fórmulas que caracterizan el perfil de la sociedad mundial del próximo siglo, es contar con una clase política auténticamente representativa del conjunto de la sociedad mexicana.

El grupo político, cualquier que sea, investido legítimamente del poder que le confiere democráticamente el pueblo, tendrá la fortaleza y la claridad histórica necesaria para conducirse en el contexto internacional, sin temor de llevar al país a la pérdida de su soberanía.

En síntesis, pensamos que el ejercicio de la soberanía de México en asuntos internacionales está basada en el Derecho, y es con base en él como puede esta nación promover y lograr el ejercicio cabal de la soberanía hacia el exterior y, por ende, los principios constitucionales de la política exterior.

6.2 SEGURIDAD NACIONAL EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EXTERIORES. RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

En el caso de México, podríamos decir que las relaciones con el exterior han tenido, históricamente, y de manera particular en la segunda mitad del presente siglo, una doble faceta: por un lado, hay una experiencia de intensa vinculación política, económica e ideológica con el vecino del norte, los Estados Unidos de América, a lo largo de la mutua frontera, pues quierase o no las influencias en los diversos aspectos de la relación se han dejado sentir en ambos países; por el otro, se han tenido relaciones con otros países, incluidos los de la frontera sur, en los que las relaciones coyunturales y las declaraciones han sido lo más trascendente; y aunque la sociedad civil, aún al margen de las decisiones gubernamentales, establece dinámicas de vinculación con esos países, esas relaciones no son tan intensas como con el país de la frontera norte.

Por ello en este apartado haremos especial énfasis en las relaciones que se tienen con los Estados Unidos de Norteamérica que, como sabemos, después de la desaparición del llamado bloque socialista se ha perfilado como la principal potencia del mundo.

México y Estados Unidos no han pactado nunca una alianza militar, salvo en un breve periodo durante la Segunda Guerra Mundial, ni han compartido una visión común de lo que entienden como seguridad nacional, ya que existen marcados contrastes en sus experiencias históricas, en su cultura, y en sus niveles de desarrollo económico, político y social; por ello, tienen perspectivas muy distintas de sus intereses y de su entorno internacional y, en consecuencia, diferentes apreciaciones del concepto seguridad.

El contraste que existe entre las concepciones mexicana y estadounidense acerca de la seguridad nacional es tal que, inclusive, la terminología utilizada para identificar este concepto tiene en ambos casos connotaciones muy diferentes. La existencia de estas discrepancias no significa, sin embargo, que estas concepciones sean completamente ajenas o hagan abstracción la una de la otra; por el contrario, la idea mexicana de soberanía e integridad nacional tiene sus orígenes en los conflictos históricos con Estados Unidos en los que perdió una porción de su territorio y por los que ha sido intervenido en varias ocasiones, pero al paso del tiempo esta doctrina de la soberanía ha evolucionado y se ha adecuado a las nuevas circunstancias que privan en su relación con los Estados Unidos.

No obstante las discrepancias e incluso la hostilidad hacia ese país, los estrategas norteamericanos han visto tradicionalmente a México como a un país aliado y amigo que gravita definitivamente en la órbita de influencia hegemónica de Estados Unidos. "Esta realidad de poder se manifiesta en dos apreciaciones estratégicas fundamentales:

- a) La primera de estas apreciaciones es que, desde la perspectiva de los norteamericanos, hay razones geopolíticas obvias para suponer que una agresión militar externa contra México sería por principio considerada como una agresión a Estados Unidos. Por tanto, la defensa del territorio mexicano en contra de cualquier agresor externo está en última instancia garantizada por Estados Unidos, que desempeña por definición un papel decisivo en la defensa de la seguridad nacional de México."¹⁶³

Esto quiere decir también que, según las nociones estratégicas norteamericanas, la ausencia de una verdadera política mexicana de defensa militar está justificada, no por las razones pacifistas que esgrime México, sino por las que Estados Unidos considera válidas. México justifica no haber creado una fuerza militar de envergadura para su defensa por el hecho de que, como ha ocurrido a lo largo de su historia, el peligro de una intervención militar a su territorio vendría del país más poderoso militarmente del mundo, o sea, Estados Unidos, respecto al cual no tiene sentido, ya que no es posible

163 Aguilar, Adolfo. "LA SEGURIDAD MEXICANA VISTA POR LOS ESTADOS UNIDOS" en "En Busca..." op. cit., p. 308.

ni costoso, levantar una fuerza militar de contención; por ello México se acoge al Derecho Internacional para buscar la protección jurídica que necesite y propone la diplomacia en vez de la fuerza para dirimir los conflictos.

- "b) La segunda noción estratégica de los norteamericanos respecto de México es que, de manera recíproca, su vecino cumple una tarea fundamental para la defensa de la seguridad nacional de Estados Unidos: garantizarle la estabilidad política y el orden en su frontera sur."¹⁶⁴ En contrapartida, se considera que las condiciones económicas y sociales por las que atraviesa México acarrearán ya por sí mismas consecuencias muy serias para la seguridad nacional de ese país; las más notorias son la migración de trabajadores indocumentados y el tráfico de drogas.

Consideramos que además de los problemas de indocumentados, y de narcotráfico, podemos agregar la inconformidad suscitada por la puesta en marcha de los proyectos para construir cementerios de desechos tóxicos en la zona fronteriza. Además, están los problemas que se han derivado de la transgresión a la soberanía mexicana provenientes tanto de las decisiones judiciales como de las políticas norteamericanas; por ello es importante hacer un análisis más detallado de estos aspectos en nuestra relación con los Estados Unidos.

6.2.1 SITUACION DE MEXICO ANTE LA UNICA SUPERPOTENCIA MUNDIAL.

Las relaciones de vecindad entre México y los Estados Unidos no han sido fáciles ya que siempre han tenido sus altibajos. Desde el conflicto del siglo pasado en el que los norteamericanos se apropiaron de una buena parte del territorio mexicano, primero con el fomento y reconocimiento de la independencia de Texas, y luego la anexión de ese estado a la Unión Americana. Situación que sirvió de pretexto, ante la negativa del congreso mexicano de reconocer la autonomía texana, para declarar la guerra a nuestro país en mayo de 1846.

La ocupación de Nuevo México, California, Monterrey, la bahía de San Francisco y Los Angeles tuvo la finalidad de anexar California a los Estados Unidos, de la misma manera en que se hizo con Texas. Ello se consolida cuando el ejército norteamericano que había desembarcado en Veracruz, en abril del año 1847, llegó a la ciudad de México y ocupó el Palacio Nacional el 15 de septiembre del mismo año. Las negociaciones de paz concluyeron con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en febrero de 1848, que fue aprobado por los congresos norteamericano y mexicano en marzo y mayo, respectivamente, de ese año.

Como consecuencia del conflicto, México tuvo que reconocer al Río Bravo como la frontera con Texas y la cesión de Nuevo México y la Alta California a Estados

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 308.

Unidos. Luego surgió la demanda norteamericana de precisar las fronteras, lo cual concluyó con el Tratado de Límites de diciembre de 1853.

Como resultado de esa serie de conflictos y negociaciones, México perdió casi 2 millones y medio de kilómetros cuadrados, el 55% del territorio que tenía en 1821, en el momento de la consumación de la independencia, y que pasó a ser la totalidad de los estados norteamericanos de Texas, Nuevo México, Arizona, Uta, Nevada y California; además de algunas partes que se añadieron a los estados de Wyoming, Nebraska, Arkansas, Oklahoma y Colorado. En el desarrollo histórico de la cultura mexicana ha pesado considerablemente esa mutilación del territorio, además del incidente que provocó la toma de Veracruz en 1914, la expedición punitiva contra Francisco Villa en 1916 y los Acuerdos de Bucareli de 1924.

A partir de entonces, las relaciones políticas han sido más o menos estables, salvo en ciertos momentos en que se han hecho negociaciones necesarias como las del problema del Chamizal, la salinidad en el Río Colorado o el apoyo político otorgado por el gobierno mexicano a la guerrilla salvadoreña durante el gobierno de López Portillo.

En las relaciones políticas, las reuniones de presidentes de ambos países son más o menos frecuentes; los temas de discusión se han mantenido en una constante, como los de trabajadores indocumentados, el intercambio comercial, los tratados de extradición, el flujo fronterizo, el establecimiento de maquiladoras en el norte de México y en los años recientes, los problemas derivados del narcotráfico. Pero esas relaciones políticas son una pequeña parte, aunque sea la más difundida, de esa compleja vinculación que se deriva de las interacciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la siempre difícil y compleja relación con Estados Unidos ha tomado en estos tiempos un cariz aún más conflictivo y contradictorio que en anteriores etapas de la vida de nuestro país. Los resentimientos y celos atávicos que los mexicanos sentimos respecto de nuestro vecino del norte difícilmente podrían ser considerados como prejuicios porque constituyen el razonable resultado de una historia cargada de guerras, intervenciones, usurpaciones de territorios e interferencias de todo tipo, no exentas, en muchos casos, de condimentos racistas. Esa historia ha modelado en el inconsciente colectivo un estado de permanente desconfianza sobre lo que en cada caso intenta realmente el gobierno norteamericano respecto de México.

Hay que recordar que en abril de 1943 vino por primera vez, en la época postrevolucionaria, un mandatario estadounidense a México diez meses después de la declaración de guerra al Eje y la firma del pacto de las Naciones Unidas.

Así, tras varias décadas de enfrentamientos, México y Estados Unidos se convirtieron en aliados; sin embargo, esta situación no dejó de producir desagrado en la opinión pública mexicana, tal como se refleja en los periódicos de la época, ya que muchos simpatizaban con el Eje como una forma de rechazo a la política norteamericana.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial la relación política de México con Estados Unidos, si bien no tuvo un cambio de fondo, sí experimentó fuertes transformaciones de forma. Ante la bipolaridad del sistema, internacional que surgió después de la derrota del Eje, Estados Unidos como líder del mundo capitalista, y la Unión Soviética del socialista, América Latina quedó incorporada a la esfera de influencia norteamericana; sin embargo, dentro de los marcos permitidos por la llamada guerra fría, México mantuvo, hasta donde las circunstancias lo permitieron, independencia, soberanía y dignidad.

Esta política era necesaria por múltiples aspectos; tres décadas de conflicto ininterrumpido con Estados Unidos a raíz de la Revolución de 1910 llevaron a los gobiernos mexicanos a adoptar una posición nacionalista que terminó por constituirse en una de las bases fundamentales de la estructura ideológica del sistema.

La vigencia de este nacionalismo tuvo que ser refrendada periódicamente a partir de 1940, asumiendo posiciones que de alguna manera hicieron resaltar la independencia de México frente a la unanimidad con que casi todos los países latinoamericanos seguían los lineamientos norteamericanos. México apoyó a Estados Unidos en sus políticas generales frente al bloque socialista, pero sin comprometer sus principios tradicionales de política exterior.

Así, México secundó a las Naciones Unidas durante la guerra de Corea, pero no envió ningún contingente militar, ni aún simbólico. Cuando el gobierno reformista guatemalteco de Jacobo Arbenz se enfrentó a la hostilidad abierta de Estados Unidos en 1954, México no se sumó a la condena que ese país auspició en la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la conferencia de Caracas, y se negó a romper relaciones con el gobierno de Fidel Castro a pesar de una resolución de la OEA en ese sentido apoyada por Estados Unidos y aceptada por la mayoría de los miembros de la organización. En 1965, cuando la República Dominicana fue invadida por infantes de marina norteamericanos con el beneplácito de varios gobiernos latinoamericanos, el presidente Gustavo Díaz Ordaz condenó públicamente esa invasión.

La resistencia de México a suscribir un acuerdo militar con Estados Unidos después de concluida la Segunda Guerra Mundial le llevó a ser por algún tiempo el único país latinoamericano en que no operaba una misión militar norteamericana. El armamento mexicano se adquirió en diferentes países con el fin de no

dependier enteramente de las fuentes norteamericanas, y también fue limitada y poco entusiasta la cooperación mexicana en el Consejo Interamericano de Defensa donde se estableció desde el principio una atmósfera de guerra fría y México fue uno de los principales oponentes a la formación (después de la invasión a la República Dominicana) de una fuerza interamericana que impidiera el brote de regímenes revolucionarios.

Estados Unidos pareció aceptar todo este tiempo que no era conveniente tratar de obligar a México a adoptar la línea internacional seguida por el resto de América Latina y admitió que para afianzar la estabilidad interna del régimen mexicano, no debía reducir su margen de relativa independencia que, por otra parte, no afectaba mucho a los intereses norteamericanos.

El nacionalismo mexicano en buena medida contribuyó a la preservación de la estabilidad interna, sin llegar a ser verdaderamente antagónico al interés norteamericano. Fue así como tomó forma una relación especial entre México y Estados Unidos durante este periodo. Quizá esta situación impidió que México recibiera algunos beneficios, préstamos o donaciones oficiales norteamericanos otorgados a países del continente más próximos a la política auspiciada por Estados Unidos, sin que esto tuviera mayor trascendencia.

El fin de la guerra fría por el desplome del bloque socialista dejó en el escenario una sola superpotencia: nuestro vecino con tres mil kilómetros de frontera común. Este hecho político ha venido a potenciar las tendencias globalizadoras de origen económico, pero con repercusiones en las cuestiones políticas y de seguridad nacional. Es el caso de los denominados "actores o riesgos transnacionales", que según el establishment estadounidense requieren de vigilancia y eventual intervención. Entre ellos los más frecuentemente mencionados son la tenencia de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, la degradación ambiental y las migraciones.

Estos procesos de globalización tienen algunos efectos políticos de envergadura. En primer lugar, provocan disminución del poder y la autoridad de los Estados-nación; un segundo efecto político es el creciente deterioro de la norma central que rigió las relaciones internacionales contemporáneas: la distinción entre asuntos internos y externos de los Estados, de la que se derivaba el principio de no intervención en los asuntos internos.

La nueva visión del capitalismo, y de manera especial de Estados Unidos, supone que la forma en que un Estado maneje sus cuestiones internas, puede influir directamente en la seguridad internacional e incluso afectar los intereses de los países industrializados, por lo que el principio de no intervención ha quedado en entredicho.

Ultimamente, la quiebra de este principio determina dentro del campo militar el desarrollo de una nueva doctrina: la de la injerencia humanitaria, que es compartida por Estados Unidos, sus aliados políticos y socios comerciales y algunas organizaciones internacionales como la ONU, y regionales como la OTAN. Según la misma, la comunidad internacional tiene la obligación moral de intervenir en conflictos internos, incluso con la fuerza militar, cuando un Estado viole los derechos humanos de su pueblo.

Un ejemplo de esa doctrina es la operación denominada "Restore Hope" (Restaurar la Esperanza), que la administración del presidente George Bush lanzó en diciembre de 1992 en Somalia, con el despliegue de un contingente de 21 mil soldados, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU, y ha sido continuada hasta hoy por la administración del presidente William Clinton.

Por consiguiente, la acción de diversas organizaciones internacionales y regionales refuerza el deterioro del principio de no intervención, regularmente en torno de las banderas de la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y la ecología.

De esta manera, Estados Unidos hace uso creciente de diversas instituciones internacionales así como de su poder militar y recursos económicos para modelar al mundo en formas que le permitan mantener su predominio, proteger sus intereses y promover sus valores. En este contexto, es notorio el progresivo número de organizaciones multilaterales que domina Estados Unidos, como el Consejo de Seguridad de la ONU y la banca internacional, principalmente el Fondo Monetario Internacional.

Por ello, un eje crucial de la política internacional en el futuro será, probablemente, el conflicto entre Estados Unidos y el resto del mundo, así como las respuestas de civilizaciones no occidentales al poder y valores del Oeste. Aquel rebrote intervencionista y esa notable concentración de poder en manos del capitalismo central, son resumidas por Samuel Huntington de la siguiente manera: "Occidente se encuentra ahora en un pico extraordinario de poder en relación a otras civilizaciones... domina las instituciones políticas y de seguridad y con Japón las organizaciones económicas internacionales.

Los asuntos de política y seguridad global son efectivamente fijados por una junta integrada por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia; y las cuestiones económicas mundiales, por un directorio compuesto por Estados Unidos, Alemania y Japón, todos los cuales mantienen relaciones notablemente cercanas con cada uno de los demás.

Las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la ONU o el FMI, que expresan los intereses occidentales, son presentadas al mundo como reflejo de los deseos de la comunidad internacional. La misma frase comunidad mundial se ha transformado en un eufemismo (reemplaza al mundo libre), para dar legitimidad global a las acciones que reflejan los intereses de los Estados Unidos y otras potencias occidentales...¹⁶⁵

Este predominio del Norte industrializado se respalda crecientemente en el debilitamiento del principio de no intervención, lo que permite una interferencia cada vez mayor en los asuntos internos de los países del Sur y del ex-bloque socialista. La gestión de Clinton, luego de las improvisaciones iniciales, en especial en el caso de Bosnia, sigue en general estas tendencias, aunque todavía carece de una estrategia coherente y nítida en cuestiones internacionales.

El esfuerzo por modelar los proyectos internos de sociedad a escala mundial y el consiguiente paradigma de seguridad global no son puestos en cuestión en los discursos y políticas dominantes, por lo que constituye una tendencia afianzada y de largo plazo también en el caso de México, que es percibido como un área relevante en algunos temas de seguridad catalogados como "riesgos transnacionales" (producción y tráfico de narcóticos, migraciones, deterioro ecológico, y crecimiento de la población). También hay marcada preocupación por los retos de seguridad asociados con la exclusión social devenida de los ajustes estructurales; de ahí la nueva retórica de Clinton sobre la "equidad" y la "batalla contra la pobreza" en el subcontinente.

El progreso en las relaciones entre Washington y la ciudad de México también fortaleció los lazos entre las instituciones militares estadounidenses y mexicanas. Las fuerzas armadas de México constituyen todavía una de las más nacionalistas en el hemisferio, pero el creciente papel que desempeñan los militares mexicanos en operaciones antidrogas, y el énfasis del gobierno en dotar a las fuerzas armadas de equipo moderno y capacitación, abrió el camino para un aumento de la asistencia proveniente de Estados Unidos. Por medio de la legalización de ventas comerciales, la capacitación, el arrendamiento de equipo y el apoyo de ventas de artículos militares a México, Washington ha respaldado la modernización de las fuerzas armadas mexicanas.

Pero Washington quiere más que estabilidad en su flanco sur. Quiere que México recurra a Washington para recibir sugerencias y apoyo técnico en asuntos de política exterior, ya sean militares o de otro tipo. La asistencia en seguridad para los militares mexicanos estimula este viraje hacia Estados Unidos, como lo hacen otros programas de asistencia estadounidenses.

¹⁶⁵ Columna "FRENTE POLÍTICO". Aurora Berdejo. Excelsior, 7 de noviembre de 1993.

Como le dijo el Departamento de la Defensa al Congreso, los programas militares norteamericano en México tienen como meta "extender la influencia de Estados Unidos en el Ejército (mexicano)".

Mucha de la asistencia directa que se da es en forma de capacitación. El Programa de Educación y Capacitación Internacional Militar (IMET) es clave para incrementar el acceso de Estados Unidos a las fuerzas armadas mexicanas. IMET es una piedra angular de los programas militares estadounidenses alrededor del mundo, ya que provee capacitación al personal militar y sus colegas civiles tanto en Estados Unidos como en instalaciones fuera del país. México envía más personal militar a Estados Unidos para capacitarse, que a cualquier otro país. Aunque en términos numéricos la cifra anual de personas es relativamente pequeña, el programa es fundamental para establecer vínculos entre las fuerzas armadas en los dos países.

Sin embargo, la globalización está encadenada a una fase de expansionismo ideológico estadounidense y está enlazada con intereses económicos y de seguridad precisos; por ello, se apoya la propagación planetaria de un modelo de sociedad cuyo meollo es el liberalismo político y económico. De ahí que la política exterior norteamericana recalque el papel de las ideas y subraye la gestación de influencia, consenso, legitimidad, y esfuerzo acoplado con recursos coercitivos esbozados en la remozada estrategia de defensa recientemente convalidada por la administración Clinton.

Así, la expansión de la "democracia liberal" a escala planetaria es un objetivo cuya prioridad adquiere cada vez más vigencia y amplitud en la postura externa estadounidense.

Este es el marco en el que debemos ubicar nuestra actual situación, en la cual es obvio que no podemos pretender un regreso al pasado, pensando que los cambios mundiales han dejado incólumes nuestros principios tradicionales y que la soberanía nacional debe ser defendida en las mismas formas como se hacía tradicionalmente y que la seguridad nacional debe ser reafirmada con las mismas armas con que se hacía en el mundo bipolar; sin embargo, sería grave permanecer impasibles, sobre todo al advertir que con motivo de las discusiones para la aprobación del Tratado de Libre Comercio se originaron ataques y comentarios lesivos para México y los mexicanos, así como para su gobierno.

Por ello, se requiere de nuevas estrategias ante la interdependencia creciente, ante la conformación de nuevos espacios económicos comunes y la nuevas tareas políticas que se avecinan, porque sólo siendo fuertes y contando con las instituciones e instrumentos adecuados en el ámbito interno podremos enfrentar

los desafíos que se originen tanto en el interior como en el exterior de nuestro país que afecten la seguridad nacional.

6.2.2 ASPECTOS FRONTERIZOS.

Gran parte de la relación de México con los Estados Unidos se realiza en la zona fronteriza, en ese límite territorial que separa, pero que también de ambos lados, forma la idea de una nueva fusión; es una región de los dos países que está unida por su interrelación, comercial y cultural, y separada por la frontera.

Sobre la frontera México-norteamericana, Carlos Fuentes decía que: "Lo que hay es una frontera conflictiva por definición, porque en este caso no sólo es la frontera entre dos países; es la frontera entre dos culturas, las dos culturas de las Américas; es la única frontera que existe entre el país industrializado más poderoso del mundo y los países en desarrollo. Es no sólo la frontera entre los Estados Unidos y México sino entre los Estados Unidos y toda la América Latina."¹⁶⁶

Esa proposición de Fuentes vale para todas las relaciones entre México y Estados Unidos, y no sólo para la frontera, aunque esa frontera es la manifestación más poderosa, más intensa de lo que son las relaciones mexicano-estadounidenses. Y así como Fuentes planteaba hace cuatro años que hay un gran peligro y desafío en el futuro de las relaciones con el vecino del norte, Lowenthal lo calificaba como la difícil relación de los vecinos cuya relación bilateral es probablemente la más compleja del mundo.¹⁶⁷

Esto aún está vigente, y ello se debe a que aún en la actualidad no se había entendido la dimensión multipolar del mundo; para la administración de Clinton, la campaña electoral requería de muchas promesas, destacándose la preservación de los Estados Unidos como una sola potencia mundial que rigiera los destinos de la humanidad, pero en la realidad esas promesas se han convertido en obstáculos para su acción, por lo que se han volteado los ojos hacia la cooperación con México.

Los problemas fronterizos tienen tanta historia como el desarrollo de las ciudades en ambos lados de las fronteras; Jorge Bustamante nos dice sobre ello que: "La historia de la frontera norte está llena de paradojas. Una muy necesaria de entenderse es que la mayor parte de los asentamientos humanos del lado mexicano fueron resultado del desarrollo económico del lado estadounidense de la frontera. El surgimiento y desarrollo de ciudades como Ensenada, Tijuana, Tecate, Mexica-

¹⁶⁶ Cordero, Rolando, et al. "FRONTERA NORTE: LA CICATRIZ Y LA HERIDA", NEXOS, México, Año XII, Vol. 12, Núm. 140, Agosto, 1989.

¹⁶⁷ Cf. Lowenthal, Abraham L. *PARTNERS IN CONFLICT*. USA, Ed. John Hopkins University Press, 1987, p. 65.

li, Nogales, Ciudad Juárez o Piedras Negras fue propiciado por una política federal que se propuso estimular el crecimiento de la población de esas ciudades mediante políticas fiscales.

La más conocida de todas es la de la "zona libre". Mediante el régimen de "zona libre" le fue permitido a los residentes fronterizos algo muy especial no permitido en el mismo grado en el interior del país: acceso a los productos estadounidenses y no pagar impuestos de importación. En esta política se encuentra el meollo de la paradoja que caracteriza a la región fronteriza.

Para proteger la integridad territorial y la soberanía nacional el gobierno federal propició los asentamientos humanos contiguos a la frontera norte mediante estímulos y acceso preferencial de los residentes fronterizos a los productos estadounidenses. Lo que equivale a decir que para evitar una desintegración política, el gobierno federal propició una desintegración económica de la región fronteriza respecto del resto del país.

Quien mostró mayor determinación en propiciar el crecimiento de los asentamientos humanos fronterizos fue nada menos que el presidente Lázaro Cárdenas, quien le dio la institucionalización básica al régimen de "zona libre" durante su gobierno. Es importante insistir en esta paradoja porque se ha generado un prejuicio en el centro del país contra los fronterizos, responsabilizándolos, infundadamente, de la desintegración de la economía fronteriza respecto de la nacional, como si ésta hubiera sido resultado de una actitud desnacionalizadora propia de los fronterizos.¹⁶⁸

Según esas referencias históricas, parece que hablar de los problemas fronterizos, de acuerdo con lo señalado, es hablar de una zona aparte, de una región separada de México; pero ello no es más que la simplificación de una situación que tiene en sí gran complejidad, pues referirse a los problemas fronterizos del norte del país implica una gran dificultad, porque cada quien habla de la frontera según la posición que tiene ante ella.

De esa complejidad y diversidad agrega Bustamante que: "La visión desde la frontera norte es, casi por naturaleza, diferente a la que se tiene desde el centro de la República. En la frontera, tendríamos que distinguir la dimensión de lo cotidiano, ahí de hecho nos encontramos con un proceso intenso de interacción de los dos pueblos. No hablo de un proceso y una relación justos, equitativos, sino de un proceso de relación creciente. En términos generales, la cotidianidad de esta interacción entre los pueblos de ambos lados de la frontera, es armoniosa, lo cual no quiere decir, otra vez, justa o equitativa, sino que los mexicanos,

¹⁶⁸ Bustamante, Jorge. "LAS TENTACIONES DE LA FRONTERA". NEXOS. México. Año V. Vol. 5. Núm. 59, Noviembre de 1952, p. 41.

de alguna manera, encuentran lo que están buscando en Estados Unidos y viceversa. Es una relación práctica, redituable, eficiente." 169

Pero esa relación creciente y compleja de la relación fronteriza no es unitaria, homogénea; el mismo Bustamante dice que: "...la frontera es una relación muy heterogénea. No se puede generalizar. Lo que sucede entre Tijuana y San Diego, es muy distinto de lo que sucede entre Matamoros y Brownsville. Matamoros colinda con los condados de ingreso per cápita más bajo de Estados Unidos, los del sureste de Texas; Tijuana colinda con los condados de ingreso per cápita más alto de Estados Unidos, los del sur del Estado de California. Esto da una idea de la heterogeneidad de la frontera.

Por otro lado, nosotros hablamos en términos generales de la relación fronteriza con Estados Unidos. Pero hay varios Estados Unidos. En todos los sentidos: en el sentido económico, en el sentido étnico, en el sentido político. Esto hay que tomarlo en cuenta en esta relación cotidiana de millones de personas que crecientemente encuentran con éxito lo que han buscado en la frontera. Porque esta dimensión cotidiana armoniosa, es rota por incidentes de violencia, de conflicto, que usualmente son los que ocupan las 8 columnas de los periódicos. Ningún diario publicará a 8 columnas: ayer varios millones de mexicanos y estadounidenses se relacionaron en la frontera y no pasó nada. Lo que publican es cuando algo pasa, lo cual tiende a dar una imagen equivocada, distorsionada, de lo que pasa en la frontera." 170

Dicho esto se puede entender que la relación fronteriza es compleja, donde hay mexicanos que pasan legalmente o que pretenden cruzar ilegalmente, y luego lo logran, a laborar en los sectores productivos de la región; hay mexicanos que cruzan para adquirir sus bienes de consumo en los comercios de la ciudad vecina, hay mexicanos que van a vender drogas, que van a estudiar, o que incluso se van a divertir.

Pero también hay norteamericanos que laboran del lado mexicano, en maquiladoras, en consultorías, que vienen a divertirse o que buscan mexicanos, masculinos o femeninos, para prostituirlos o para contraer una relación matrimonial potencialmente estable.

Esas referencias son sólo los enunciados más generales de las múltiples posibilidades de interrelación fronteriza, lo que ha llevado a considerar que la frontera ha logrado tal integración que puede considerarse como una región separada de los Estados del norte de México y del sur de los Estados Unidos.

169 Aguilar Camín, Héctor, et. al. "MÉXICO / ESTADOS UNIDOS: LA NUEVA VECINDAD". NEXOS, México. Año XII, Vol. 12, Núm. 143, Noviembre de 1989, p. 26.

170 Ibidem, pp. 26-27.

Pero ese concepto de integración luego parece entenderse como desnacionalización, como una asimilación de identidad diversa a la conciencia del origen nacional, una "integración silenciosa" a la dinámica económica del norte que avanza hacia el sur.

Para los fronterizos, la frontera es tanto un límite como una oportunidad. Aprovechar la oportunidad de la frontera es aprovechar la vecindad con Estados Unidos. Este aprovechamiento es visto de manera diferente por los fronterizos y por la gente del interior del país. Para el fronterizo esta oportunidad no está reñida con el más acendrado patriotismo y la guarda de la identidad nacional. La experiencia internacional del fronterizo le hace ver claramente que la pérdida de la integración nacional en lo económico o en lo cultural existe en todas las partes de México y por supuesto en la frontera norte.

La conclusión de estas referencias sobre la frontera la podemos encontrar en la proposición de lo que son las actividades concretas en la región. Nuevamente es Bustamante quien nos dice lo referente a esta situación: "En esta relación que se da en la frontera hay -por aprendizaje necesario- mayor pragmatismo frente a la relación entre México y Estados Unidos de lo que se ve en el interior del país, donde la relación con el estadounidense, con pelos y señales, no es tan intensa.

En la frontera el trato personal tiende a desmitificar los extremos; en el interior, la ausencia del trato personal hace que el mexicano responda a la imagen del estadounidense que recibe por los medios de comunicación; en la frontera el trato es directo, real, y esto hace que los extremos -todos nuestros males vienen de Estados Unidos o debemos imitar a Estados Unidos-, en la frontera tiendan a centrarse en la realidad de una experiencia que es muy variada.

El problema es que cuando en México se piensa en "integración", automáticamente envuelve la lealtad nacional y de inmediato tener un trato normal con Estados Unidos te coloca en la antesala de ser traidor a la patria."¹⁷¹

Estas consideraciones sobre la integración pueden parecer obsoletas en el tiempo de la internacionalización de la economía mexicana, en que están ajustándose los detalles de forma para poner en vigor el ya aprobado Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; pero debemos recordar que el tratado no implica una supresión de la nacionalidad, el patriotismo y todas aquellas características que perfilan a la nación mexicana, por lo que los problemas que se han acumulado a lo largo de la historia, son problemas que se encuentran de manera latente esperando a ser objeto de una atención mayor por parte de ambos gobiernos, pues tarde o temprano se harán manifiestos.

¹⁷¹ Agúilar, Camín... op. cit., p. 27.

Son múltiples las eventualidades que se han tenido que librar en las fronteras de México en el tiempo reciente. La frontera norte ha tenido uno de sus momentos más álgidos con la denominada "operación bloqueo", -de la que más adelante hablaremos- referida a la constante vigilancia que se ha implementado para que los trabajadores indocumentados no crucen hacia Estados Unidos. Esa acción ha originado protestas por parte de nuestro país e inconformidades en ambos lados de la frontera, ya que ha afectado el flujo comercial en las ciudades fronterizas y se ha exacerbado el racismo por la aplicación de tales medidas.

Además una cuadrilla de trabajadores comenzó a instalar a principios de 1994, 92 postes para iluminar un área de frecuente cruce indocumentado de mexicanos y se reforzó la vigilancia en la zona fronteriza con México.

El sistema de iluminación se instalará en la zona donde manifestantes antiinmigrantes han efectuado operaciones denominadas "iluminemos la frontera", en las que dirige los faros encendidos de sus automóviles hacia Tijuana.

El proyecto eléctrico inicia en la zona conocida como "El Bordo" y se extiende hacia la playa en el Océano Pacífico, donde quedó terminado un nuevo muro metálico flotante para reducir el cruce indocumentado de mexicanos.

Asimismo, Pete Wilson, gobernador de California, conjugó convenientemente dos temas políticos favoritos del público estadounidense; inmigración ilegal y los altos índices de criminalidad, que plagan este país, y así le exigió al gobierno federal que expanda la llamada Operación Bloqueo en la frontera entre México y Estados Unidos.

Varios senadores exigieron que el gobierno aumente las patrullas de frontera, deporta a los criminales extranjeros y ponga fin al fraude en el sistema de asilo para reducir una población de indocumentados que llega a unos 3.8 millones de personas.

"Recuperaremos el control de nuestra frontera y perseguiremos enérgicamente a los criminales extranjeros", prometió la secretaria de Justicia, Janet Reno, al declarar ante la Comisión de lo Judicial del Senado.

Reno dijo que para fines del año fiscal 1995 el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) planea agregar 1,000 agentes a su fuerza de patrullas de frontera, que ya tiene 4,000 elementos.

Dijo que 22,000 criminales extranjeros fueron deportados en el año fiscal 1993 y que la meta era doblar esa cifra este año.¹⁷²

En el caso de la frontera sur, el problema más agudo se encuentra en el asentamiento de miles de refugiados guatemaltecos que se instalan en territorio mexicano. Las razones de esa migración parten de la inestabilidad política existente en el vecino país del sur por las confrontaciones entre el ejército y los grupos guerrilleros, que, a partir de 1981, originaron el éxodo de la población guatemalteca y la incursión de los soldados de ese país en persecución de los que venían huyendo de ellos.

La situación alcanzó tal nivel de tensión que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México presentó una nota de protesta ante el gobierno guatemalteco, el cual negó que sus tropas hubiesen incursionado en el país. Ello obligó al gobierno mexicano a buscarle otra solución al problema; por lo que en abril de 1984 anunció que se reubicaría a los refugiados y que los campamentos que se habían formado se trasladarían a Campeche y Quintana Roo.

Sobre esa meta han estado trabajando el gobierno mexicano, especialmente con el apoyo de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Premio Nobel de la Paz, la guatemalteca Rigoberta Menchú, y a principios de 1993 se inició el retorno de los refugiados a sus lugares de origen. En esta acción jugó un papel relevante el entonces embajador de México ante Guatemala, Pedro Vázquez Colmenares.

Sin embargo, las incursiones de tropas guatemaltecas siguen ocurriendo, razón por la cual la Secretaría de Relaciones Exteriores de México envió una nota de protesta al canciller guatemalteco el 15 de marzo de 1993.

En el caso de las costas también hay una serie de acontecimientos que determinan la elaboración de estrategias para preservar la soberanía de México sobre sus aguas territoriales; entre ellos se pueden destacar la pesca por parte de barcos extranjeros, particularmente japoneses, en la zona económica exclusiva, y el flujo de inmigrantes de otros países, como sucedió a fines de abril de 1993, en que se detuvo un gran número de chinos ilegales en Ensenada que ingresaron por mar y pretendían entrar a Estados Unidos por la frontera con México.

Los problemas fronterizos, como se puede apreciar de lo hasta aquí descrito, tienen su propia complejidad y dimensión, es por ello que no se puede soslayar la atención que requiere esa región con la finalidad de impulsar medidas que

¹⁷² "EXIGEN SENADORES DE ESTADOS UNIDOS A SU GOBIERNO QUE INCREMENTE LA FUERZA POLICIACA FRONTERIZA", *El Universal*, 16 de junio de 1994, p. 19

coadyuvan a consolidar las potencialidades que tienen los habitantes de esa franja para asegurar las aspiraciones de la consolidación de la seguridad nacional en una de las regiones más sensibles del país.

Pero de la diversidad de problemas que se presentan, hay uno que se mantiene como muestra de la abismal diferencia económica entre los países y de la incapacidad para resolver la explotación de los connacionales en el país del norte; este es el problema de los trabajadores indocumentados que a lo largo de la historia y en el tiempo reciente han caracterizado la relación mexicano-norteamericana.

6.2.3 INDOCUMENTADOS.

Cuando un fenómeno social, que se ha considerado como problema se vuelve permanente, ello nos indica que ese problema no lo es tanto, pues el asunto se ha hecho tolerable, manejable e incluso aceptable, por lo que no es necesario buscar una solución inminente. Esa es y ha sido la situación de los trabajadores migratorios mexicanos a los Estados Unidos, los que transgreden la ley del vecino país por internarse de manera ilegal. No obstante, por lo dicho en el primer párrafo, la ley no es del todo operante, por lo que hay momentos en que las omisiones a la misma requieren de selectividad de conformidad con las condiciones y las circunstancias.

Este asunto está vigente desde el siglo pasado, pues hay referencias desde 1850, lapso en el que se hizo una contratación masiva para la construcción de ferrocarriles y otras obras. Asimismo, la revolución de 1910 en México fue otro motivo que impulsó el flujo de emigrantes hacia el vecino país del norte para no sentir los efectos de la guerra civil y buscar las oportunidades económicas que no se encontraban en nuestro país.

Con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial, la demanda de fuerza de trabajo en la producción agrícola y en artículos bélicos se incrementó, por lo que el movimiento se hizo masivo. Aunque este flujo sólo respondía a la demanda, principalmente, de los granjeros, los "enganchadores" se encargaban de la contratación de la mano de obra. Fue a partir del siguiente conflicto mundial en que ya hubo una comunicación a nivel oficial para que con el programa de braceros se apoyara el incremento en la producción industrial.

Así, en 1942 los gobiernos de México y los Estados Unidos firmaron el primer acuerdo sobre trabajadores migratorios, donde las condiciones de trabajo y los montos salariales fueron discutidos y negociados para que los mexicanos participaran del incremento de la riqueza que generaban; aunque se reconocía su carácter temporal, pues su vigencia sería hasta la conclusión de las hostilidades.

No obstante dicho acuerdo, se dice que entre 1942 y 1945 hubo un alto índice de emigrantes indocumentados, los cuales fueron incorporados a la alta demanda de mano de obra en el país.¹⁷³

En 1951, se promulgó una nueva ley en la que se autorizaba al ejecutivo a actuar como la primera parte contratante, pero también como proteccionista de las partes. Tres años después, en 1954, debido al constante incremento de trabajadores mexicanos en las diversas áreas de la economía estadounidense, se instrumentó uno de los mayores operativos destinado a la expulsión de los inmigrantes indocumentados que se encontraban en el país. De ello se encargó a la patrulla fronteriza a la que se le dieron recursos humanos y materiales como helicópteros y equipos de radio-comunicación.

Aunque por la llamada "Operación Bracero", se redujo a partir de 1954 y hasta 1960 el número de trabajadores indocumentados, éste no cesó. Cada vez se fueron buscando nuevas formas de burlar la vigilancia e introducirse en el país vecino. Así, a fines de 1964, se abolió la ley de 1951, con lo cual no se volvió a renovar el acuerdo. Para fines de esa década se advirtió un incremento del flujo de emigrantes; a partir de entonces los trabajadores ilegales aumentaron considerablemente, por lo que el gobierno norteamericano presentó una serie de protestas ante el de México. En respuesta, el gobierno mexicano adujo que el problema no era de este país, sino de los norteamericanos. Resultado de ello fue el incremento de las medidas de control y represivas para quienes pretendían incursionar en territorio estadounidense, como las barreras electrónicas, los centros de detención, el uso de perros adiestrados, las mallas de alambre electrificadas y las agresiones físicas.

El gobierno mexicano cambió de actitud y vio que efectivamente el problema también correspondía a su competencia pues los nacionales estaban siendo vejados y humillados por el simple hecho de querer encontrar una nueva forma de vida que no le daba su país de origen. Así, se establecieron negociaciones para tratar de encontrar una nueva solución al problema; se habló de cuotas necesarias de trabajadores, de que se diera a los trabajadores mexicanos un trato similar al que reciben los norteamericanos, y se instruyó a los cónsules para que brindaran protección a los connacionales.

Por su parte, los norteamericanos propusieron fórmulas, como la de Edward Kennedy, quien sugería una ley que impidiera la contratación de ilegales y el castigo a quien lo hiciera, la cual no prosperó; posteriormente se propuso y aprobó la llamada Ley Simpson-Rodino por la cual se legalizaría a quienes tuvieran la estancia en ese país desde la década de los ochenta y se expulsaría a

173 Cfr. Zea, Irene, "LOS BRACEROS: UN PROBLEMA HUMANO." RELACIONES INTERNACIONALES, México. CRI. FCPS. UNAM. Vol. 11. No. 6, julio-septiembre de 1974.

quienes no demostraran esa condición. Además se reforzó la vigilancia para impedir el paso de nuevos flujos de inmigrantes.

Así, con el Acta de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA) o Ley Simpson-Rodino, la creación de la categoría de Special Agricultural Worker (SAWS) de 1987, con la que podían ingresar a trabajar legalmente los que hubiesen laborado anteriormente en la cosecha de productos perecederos, y la apertura de registro de los Replacement Agricultural Workers (RAWWS) que es el registro de los reemplazos potenciales de los SAWS, en 1989, se reconoció la necesidad de la mano de obra en ciertos trabajos de la actividad económica norteamericana, sin darle un reconocimiento legal a los indocumentados.

Lo único que ha provocado todo esto es que el paso de trabajadores ilegales se convierta en un gran negocio para los "coyotes" que les cobran una buena cantidad de dinero a quienes quieren introducirse a Norteamérica, y en muchas ocasiones sólo los roban y son objeto de violaciones y asesinatos.

No obstante todos estos inconvenientes, el flujo de mano de obra a Estados Unidos sigue existiendo debido a que hay demanda que en algunas ocasiones se incrementa y en otras decrece, pero esto sólo demuestra que la demanda de mano de obra siempre está latente en aquel país.

Además, el trabajador migratorio queda en la indefensión casi total porque en su camino al trabajo queda a expensas del traficante de trabajadores y cuando es detenido está a merced de los encargados del control migratorio y, si tiene suerte de obtener un empleo, la relación entre patrón e indocumentado personifica una relación laboral altamente factible para la explotación.

El estigma que se ha levantado en Estados Unidos en torno a los trabajadores indocumentados, es que su incorporación al mercado de trabajo desplaza de sus puestos a los ciudadanos norteamericanos, a ello dice el mismo Bustamante que: "Estos trabajadores, por lo general, no desplazan a la fuerza de trabajo estadounidense como se ha dicho, porque los indocumentados acuden a un mercado de trabajo con reglas diferentes, desde luego inaceptables para los trabajadores estadounidenses. Cuando un patrón despidе a un migrante indocumentado en Estados Unidos no abre una vacante para cualquier trabajador sino para aquellos que están en las condiciones de vulnerabilidad y explotación que el sistema les ha creado a los patrones con la clase de trabajador sui generis que es la de los trabajadores indocumentados.

Quien conoce el contexto histórico y social de las crisis económicas estadounidenses de 1907, 1921, 1929-34, 1947, 1954, 1974 y 1980, sabe que en cada una de ellas los trabajadores migratorios han sido presentados como causa de los

malos efectos de la crisis, principalmente en lo que toca al desempleo. Esta espuria asociación causal ha sido de gran eficacia política porque ha permitido identificar una causa externa al sistema que es preciso remover para que éste se corrija en su mal funcionamiento.

En todas esas crisis, la clase trabajadora organizada y particularmente la incluida en la American Federation of Labour (AFL) después convertida en AFL-CIO (Congress of International Workers), ha creído firmemente que la inmigración de mexicanos es la causa del desempleo, y ha exigido, en consecuencia, su deportación masiva y/o el cierre de la frontera con México. El sistema capitalista estadounidense ha quedado absuelto así de toda culpa frente al desempleo y los políticos han encontrado un "chivo expiatorio" de efectos reiteradamente comprobados. Aparte del supuesto impacto sobre el desempleo, las deportaciones masivas de mexicanos en cada una de las crisis aludidas fueron precedidas también por consideraciones xenofóbicas y racistas utilizadas para justificar la inaceptabilidad de los mexicanos como miembros de la sociedad estadounidense.¹⁷⁴

Si se hace un breve listado de los principales operativos y políticas ideadas desde Estados Unidos para frenar el flujo migrante, podríamos mencionar los siguientes:

1. **Operación Intercepción.**- Fue dada a conocer en septiembre de 1969 bajo la presidencia de Richard Nixon. Su intención era "interceptar" a los migrantes sospechosos de estar vinculados con el narcotráfico; desde entonces prevalece el criterio de que todo mexicano que cruza la frontera es potencialmente un capo de la droga o sirve de enlace para transportar droga. Esta operación motivó varias protestas del gobierno mexicano.
2. **Ley Simpson-Rodino.**- En junio de 1984 se dio a conocer la Ley Simpson-Rodino, misma que posteriormente se bautizó como Ley Simpson-Mazzoli, que preveía nuevas medidas para restringir el acceso de los migrantes a territorio norteamericano, entre las cuales destacó un mayor presupuesto para la patrulla fronteriza, arrestos y colaboración de efectivos militares, la prohibición expresa para contratar trabajadores indocumentados y fuertes multas a los empresarios que violaran el mandato.

Este proyecto creó un clima de tensión entre los gobiernos de Miguel de la Madrid y Ronald Reagan en una etapa crítica para ambas administraciones. El proyecto finalmente adquirió rango legal dos años después.

174 *Ibidem*, p. 5.

3. **Cierre de fronteras.**- Dos meses después de que se conociera el proyecto de la Simpson-Rodino, el 17 de septiembre de 1984, Estados Unidos ordenó el virtual cierre de la frontera con México a raíz del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, ocurrido en territorio nacional a manos de narcotraficantes. Justificaron tal medida indicando que se hacía con el fin de registrar minuciosamente todos los automóviles mexicanos que cruzaban la frontera para obstaculizar el traslado de droga. Asimismo, algunas garitas fueron cerradas materialmente, ocasionando problemas en las ciudades fronterizas.
4. **El "Muro de la Tortilla".**- Así fue bautizado por los habitantes de la zona fronteriza un muro de metal construido el 11 de octubre de 1991 con placas de acero sobrantes de la guerra del Golfo Pérsico por elementos de la Guardia Nacional estadounidense que buscaban de esa manera reforzar el cerco limítrofe desde la garita de San Isidro y playas de Tijuana.
5. **Operación Bloqueo.**- El 19 de septiembre de 1993, el gobierno norteamericano inició un dispositivo especial en la zona fronteriza de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua, para "sellar" la zona limítrofe entre ambos países y, de esta forma, disminuir la delincuencia en esta región. Para ello se contó con la ayuda de perros amaestrados por la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) que revisaban a los mexicanos que por cualquier motivo ingresaban al territorio norteamericano; se incrementó la vigilancia policiaca y se incorporaron elementos de la Guardia Nacional, con lo cual, prácticamente, se legalizó la militarización de la frontera.

Esta medida también produjo protestas por parte del gobierno mexicano al señalar que los problemas migratorios no se resuelven por medio del cierre de vías de acceso en la frontera y por la tentación de usar a los mexicanos como "chivos expiatorios" para condiciones económicas infortunadas. Además de que se manifiesta xenofobia y racismo en contra de los mexicanos sin considerar que la mano de obra barata significa un subsidio a la economía y al propio consumidor norteamericano.

Sobre el mito difundido de que los inmigrantes representan un alto costo para los contribuyentes estadounidenses en gastos de seguridad social, las estadísticas prueban que los indocumentados mexicanos por su propia conciencia de ilegales no acceden en su gran mayoría a este tipo de servicios. En cuanto al problema en sí, se ha opinado que "... lo fundamental no es atacar los efectos sino las causas de la inmigración, ya que mientras no se promueva un desarrollo equitativo de las sociedades no se podrá impedir el flujo de personas. No es por la vía de la militarización de las fronteras como se ataca el problema, sino por la vía de

promover desarrollos internos y eliminando rezagos ancestrales en las sociedades," 175

Sin embargo, la movilidad laboral en la frontera continúa de manera incesante, pero también parece latente la intención de los mexicanos de establecerse en el vecino país. Aunque el IRCA o Ley Simpson-Rodino de 1986 regularizó la situación de muchos ilegales para limitar el flujo de inmigrantes, ello no ha impedido el paso sobreplicio de trabajadores a Estados Unidos. Castañeda y Heredia nos dan algunas cifras de esa legalización cuando afirman que: "...durante los últimos cinco años ya se han legalizado casi tres millones de mexicanos, ante las disposiciones de amnistía de la ley IRCA, el programa de trabajadores estacionales, el programa de trabajadores sustitutos, los flujos familiares y los matrimonios de conveniencia o a la green card. Es falso que Estados Unidos se oponga en bloque y de manera categórica a la legalización: se niega a que se sepa, no a que se haga.

El proceso de legalización en los últimos años ha sido impresionante. Abundan los argumentos en su favor que muchos americanos entienden. No es posible tener una enorme población indocumentada, concentrada en diez o quince ciudades, sin las repercusiones que ya se vieron en Los Ángeles. Los disturbios de mayo de 1992 comenzaron entre la comunidad afroamericana, pero el saqueo fue de mexicanos y salvadoreños. Es preciso legalizar un flujo que no puede detenerse o controlarse," 176

La legalización de los trabajadores inmigrantes, tiene el doble riesgo para México de perder mano de obra especializada en labores agrícolas y nacionales que pueden apoyar un programa de seguridad nacional, incluso estando de otro lado de la frontera. Es por eso que no se debe negar el apoyo que requieran esos trabajadores y legalmente se les pueda proporcionar desde su patria.

Los trabajadores inmigrantes, y particularmente los indocumentados, son una fuerza silenciosa, que persigue superar sus miserias, pero que no por dejar su tierra pierde el arraigo. Ahí están los suyos y lo que, en recuerdo, quedó de él. Por ello siempre piensa en volver, siempre espera el momento; por ello es que, donde quiera que se encuentre, es una parte de la patria, que se debe apoyar y que se debe impulsar.

Dentro de las acciones que lleva al cabo el gobierno estadounidense para detener el flujo de indocumentados, la patrulla fronteriza de San Diego aceleró la instala-

175 Méndez Silva, Ricardo. "LA RELACION CON EU, LLENA DE CONTRADICCIONES". El Financiero, 11 de noviembre de 1993.

176 Castañeda, Jorge G. y Heredia, Carlos. "HACIA OTRO TLC" NEXOS. México. Año 16. Vol. XVI. Enero de 1993, p. 50.

ción de sofisticados sensores a lo largo de la línea divisoria. Estos sensores se instalan ocultamente para que cuando la gente los pise quede registrado el número de veces que se cruza por esa zona; la señal se envía al centro de comunicación de la patrulla fronteriza y entonces se determina el tránsito de esa zona para decidir el número de agentes que deben designarse a cubrir cada región de la línea fronteriza.

Asimismo, se instalan grandes postes equipados con luces de halógeno similares a las que se utilizan en la iluminación de los estadios, que esperan desalienten el cruce de indocumentados.

Mientras tanto, de acuerdo con un estudio de El Colegio de la Frontera Norte, las acciones realizadas por las autoridades de Estados Unidos para detener el flujo de indocumentados no resuelven el problema ya que, mientras exista demanda de trabajadores en ese país, seguirá viva la inmigración ilegal.

La zona de cruce ilegal, conocida como "El Bordo", se mantiene con las actividades normales; no hay temor por parte de los indocumentados de cruzar, incluso algunos aseguran que ya lo han hecho más de dos veces y que seguirán haciéndolo como puedan.

Los sensores y los postes de luz se unen al equipo de rayos infrarrojos que permiten ver en la oscuridad, radios, aparatos de seguridad y otros enseres de telecomunicaciones que utiliza la patrulla fronteriza para conseguir detener o desalentar el cruce ilegal de personas hacia Estados Unidos.

Pero no hay que perder de vista que las contradicciones de estas actitudes en un país que se precia de ser producto de la migración y en una etapa que pretende resanar las heridas históricas entre México y Estados Unidos a través de una mayor interrelación comercial, son indicios claros de que no basta la voluntad de firmar tratados comerciales o abrir unilateralmente las fronteras, porque aún existen muros ideológicos más pesados que no se han derrumbado.

6.2.4 LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO.

Ya se ha señalado la diversidad y complejidad de elementos que caracterizan al narcotráfico, y particularmente esto se ha agudizado en las relaciones bilaterales con Norteamérica. Una de las de mayores repercusiones que ha tenido el narcotráfico en México, es que se ha constituido en un sitio de paso o producción de esos artículos para introducir drogas de contrabando al vecino país, por existir ahí, como ya se sabe, una de las más grandes sociedades consumidoras de drogas. Así, desde 1969, el asunto del narcotráfico ha sido uno de los elementos más constantes en la relación entre los dos países.

Desde la perspectiva de las relaciones bilaterales, hay dos aspectos de la política antidrogas norteamericana que sólo afectan a México. El primero son las posibles sanciones económicas y políticas que el gobierno estadounidense está dispuesto a ejercer contra países que "no cooperan" en la lucha contra el narcotráfico, ya que, inclusive, los califican y extienden certificados de cooperación en caso afirmativo, o por el contrario, los exhiben si a su juicio no hacen lo indispensable para resolver este problema. México es particularmente vulnerable a estas formas de coerción "diplomática", aunque es poco probable que el gobierno de Estados Unidos imponga sanciones económicas a nuestro país por razones derivadas del narcotráfico.

El segundo, más importante, es la conflictiva presencia de agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA) en territorio mexicano. El problema fundamental es la disposición de algunos policías estadounidenses a cruzar la frontera mexicana en persecución de delincuentes, lo cual constituye una violación inaceptable de la integridad territorial y amenaza a la soberanía nacional.

No obstante que la ley mexicana tipifica los delitos en materia de drogas como "delitos contra la salud", las distintas administraciones se han preocupado más por las consecuencias políticas y legales de la producción y el tráfico que por el consumo de drogas. Así, el gobierno mexicano ha decidido aumentar recursos para perseguir al narcotráfico cuando lo ha considerado necesario; y esta necesidad ha surgido cuando se detectan modificaciones indeseables en el mercado interno o cuando se prevén conductas norteamericanas más agresivas que pueden llevar a que apliquen sus leyes extraterritorialmente.

Por otra parte, no es común la referencia al término "seguridad nacional" en el lenguaje político mexicano; es un concepto ajeno a la tradición y a la geopolítica mexicanas, por ello, referirse al narcotráfico como problema de seguridad nacional llama la atención en el contexto de nuestro país, ya que no se explica el vínculo de seguridad nacional con el narcotráfico, simplemente se establece.

En la actualidad, México y Estados Unidos centran parte importante de sus esfuerzos en la "inmovilización" de los traficantes clave. "Quizás este sea el enfoque más fructífero para provocar una escasez temporal de drogas en el mercado norteamericano y para atacar las consecuencias políticas y sociales más graves del narcotráfico en México."¹⁷⁷

Sin embargo, desde finales de 1984 hasta la fecha, los problemas sobre el narcotráfico, en todas sus dimensiones, han ocupado gran parte de la atención de la prensa norteamericana; ello se debió al descubrimiento e incautación de las

¹⁷⁷ Cfr. Toro, María Celia. "EN BUSCA..." op. cit., p. 301.

propiedades de un considerable predio para la producción y procesamiento de drogas en el rancho "El Búfalo" en el estado de Chihuahua.

Asimismo, las reuniones de colaboración entre los procuradores de ambos países se han dado con cierta regularidad. Como ejemplo de ello, en enero de 1986, una delegación del Congreso norteamericano viajó a México para certificar los informes de la lucha contra la producción y tráfico de drogas. A su regreso a Estados Unidos, Charles Rangel, representante de la delegación, señaló que había corrupción entre algunos funcionarios del gobierno mexicano lo que impedía un ataque frontal al tráfico de drogas. Aunque ello no fue avalado por el gobierno estadounidense, esto no impidió que después se diera una opinión contraria.

Ello sucedió cuando el Departamento de Estado norteamericano en su informe anual al Congreso sobre la situación mundial del narcotráfico y los esfuerzos para combatirlo, correspondiente al año de 1985 y presentado en febrero de 1986, se dijo que debido a la corrupción se había incrementado la producción de marihuana y amapola en el campo mexicano y ello hacía que las redes del narcotráfico permanecieran intactas. No obstante se reconocía que la Procuraduría General de la República había incrementado el arresto de individuos vinculados al ilícito negocio.

Este tipo de acusaciones continuaron utilizando a los diarios de gran circulación como el New York Times que publicó, en mayo de 1986, declaraciones de un vocero del Departamento de Estado quien dijo que la producción y el tráfico de drogas se habían incrementado abruptamente porque altos funcionarios comprometidos en la campaña contra el narcotráfico lo habían tolerado.

Por otra parte, en las audiencias públicas promovidas por el senador republicano Jesse Helms, el 12 de mayo de 1986, el entonces subsecretario de Estado para asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, señaló que México no había colaborado adecuadamente en la lucha contra el narcotráfico.

El 16 de octubre de 1986, el Senado norteamericano aprobó una ley para combatir el tráfico y consumo de drogas, así como la emisión de un documento referido a México en el que se recomendaba la imposición de sanciones como restringir la ayuda económica, retirar el apoyo ante los bancos multilaterales de desarrollo, suspender el trato preferencial para la importación de productos mexicanos y advertir al turismo los peligros de viajar a México, en caso de que no se demostrara en poco tiempo avances sustanciales en la lucha contra el narcotráfico.

El 29 de octubre, la embajada de México presentó ante el gobierno norteamericano una nota de protesta por las recomendaciones del Senado, pues era una muestra de actitud inamistosa y se desconocían los avances logrados en la lucha

contra ese flagelo. Por su parte el gobierno estadounidense, en base a la nueva ley antinarcoóticos aprobada el 27 de octubre por el presidente Reagan, creó en la frontera con México un sistema de vigilancia aérea y electrónica.

La intensificación de las campañas políticas para la sucesión presidencial en México y el correspondiente cambio de gobierno en la Unión Americana hicieron que decreciera la intensidad declaracionista, pero en las acciones contra el narcotráfico no se aflojó el paso.

México continúa siendo un blanco crítico en la guerra de Washington contra las drogas. A diferencia de otras naciones surtidoras, la relación de México con Estados Unidos implica más el narcotráfico. Un memorándum de 1992 del Departamento de Estado establece: "la importancia económica y geopolítica de México para Estados Unidos excede la de cualquier otro país surtidor o traficante de drogas". La fuerza de esta observación no ha sido siempre evidente dentro del terreno de las actividades antinarcoóticas.

Sin embargo, la llegada a la presidencia de George Bush y Carlos Salinas de Gortari, en 1988, trajo un cambio significativo a los términos del debate de guerra contra las drogas. Tan pronto tomaron posesión, ambos presidentes volvieron a considerar al narcotráfico una amenaza para la seguridad nacional.

La acción para plantear el narcotráfico como un suceso que va más allá de un asunto de cumplimiento, observancia y respeto a la ley se inició en 1986, a través de la Directiva de Decisiones sobre Seguridad Nacional (NSDD), que firmó el presidente Ronald Reagan. Si bien el texto de la Directiva sigue siendo material clasificado, un informe del mismo dado a conocer destaca algunas implicaciones importantes de este documento.

Llamando explícitamente al narcotráfico internacional "amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos", la Directiva agranda el círculo de los cuerpos de seguridad nacionales antidrogas para incluir al Departamento de la Defensa, del Tesoro, de Transporte, de Justicia y de Estado, así como a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y a la Agencia de Seguridad Nacional (responsable de interceptar comunicaciones electrónicas globales).

El llamado de Reagan a las armas tuvo grandes implicaciones tanto para México como para todos los aliados de Estados Unidos en Latinoamérica y el Caribe afectados por el tráfico de drogas. Una vez fuera del marco tradicional de la observancia de la ley, la guerra de Estados Unidos contra las drogas promovió una colaboración sin precedentes entre las instituciones ejecutiva, legal, militar y de inteligencia de este país, y requirió participación similar entre sus contrapartes latinoamericanas.

La demanda fue problemática para el gobierno mexicano. Si bien nuestro país siempre ha sido un participante relativamente "cooperador" en las estrategias antinarcóticas de Estados Unidos, ha sido firme la insistencia en que su poderoso vecino se mantenga fuera de los asuntos internos mexicanos. El nuevo énfasis de la administración de Reagan sobre iniciativas bilaterales de control de drogas fue acompañado de una demanda por participar directamente en estrategias antinarcóticas de América Latina que crearon tensiones inmediatas en México.

A pesar del dilema político que planteaba esta petición, el presidente De la Madrid hizo eco a los pronunciamientos de Reagan al anunciar que el tráfico de drogas estaba, en efecto, dañando los intereses mexicanos y debía considerarse una amenaza para la seguridad del país. En la década de los ochenta comenzó a surgir un serio debate público sobre el tema, cuando la crisis fiscal mexicana, los conflictos con la frontera guatemalteca y el descontento social en Centroamérica suscitaron nuevas consideraciones sobre el concepto.

El descubrimiento de reservas importantes de petróleo en la costa mexicana en 1972 y 1976 impulsó un llamado para que Estados Unidos realizara una nueva evaluación de sus relaciones con México y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) del presidente Jimmy Carter se vio obligado, finalmente, a producir un Memorandum de Revisión de la Política de Estados Unidos hacia México, en noviembre de 1978.

El documento reconoce en su introducción que las relaciones con el gobierno mexicano son "cada vez más importantes y delicadas" y continúa analizando una serie de 13 aspectos anexos sobre los intereses de Estados Unidos en México que incluyen energía, comercio, migración y narcóticos. El documento, al tiempo que considera "central" el papel de México en los programas internacionales para reducir el abastecimiento de drogas, valora los esfuerzos mexicanos como "vigorosos" y "exitosos" en la lucha contra las drogas.

Sin embargo, en realidad la Casa Blanca no estaba particularmente interesada en controlar las drogas y el documento del NSC es señal de lo difícil que se habían hecho las relaciones bilaterales (en un punto establece que la política de Estados Unidos hacia México es "cada vez más ambigua y hasta contradictoria"). Mientras que Washington estaba deseando invertir equipo y entrenamiento en la lucha contra el narcotráfico, los programas permanecieron fundamentalmente mexicanos, con la mayoría del presupuesto y provenientes de México y con personal de la policía y del ejército mexicanos.

Las demandas de Estados Unidos al ejército mexicano en su asistencia contra el narcotráfico aumentaron. Si bien las fuerzas armadas habían participado en los programas de erradicación manual durante años, los contactos entre los cuerpos

de seguridad estadounidenses y el ejército mexicano eran mínimos. A causa de la posición mexicana, largamente sostenida, de que su ejército permanezca independiente de la influencia estadounidense, pocos de los vínculos típicos con la mayoría de naciones de América Latina y el Caribe se habían forjado con Estados Unidos.

Un progreso real en el establecimiento de un aparato de seguridad nacional se efectuó hasta que Salinas asumió el gobierno en 1989. Este presidente reiteró firmemente el pronunciamiento de De la Madrid de que el tráfico de drogas era una amenaza para la seguridad del país, "por el daño que puede hacer al sistema político y social de México", como dijo durante su campaña presidencial.

Sus innovaciones incluyeron la creación de un consejo formal de seguridad nacional (que comprende los narcóticos entre sus preocupaciones), la consolidación de las funciones del ejecutivo bajo una Oficina de Coordinación de la Presidencia y el desarrollo de una nueva agencia nacional de investigación. Tuvieron lugar cambios burocráticos adicionales relacionados con las campañas mexicanas antidrogas, como la creación de una sección dentro de la Procuraduría General para combatir el narcotráfico; nuevas unidades de vigilancia de la Policía Judicial Federal y una oficina del ejército para operaciones especiales enfocadas al desarrollo de actividades antinarcóticas.

La decisión salinista de ubicar al tráfico de drogas como amenaza nacional y el esfuerzo por construir una burocracia que lo atendiera, coincidieron con el discurso que emergió de la nueva administración Bush. Como el Reporte de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos del Departamento del Estado (INCSR) de 1989 lo establece claramente, había que evitar a las naciones de América Latina para que en lo sucesivo descartaran viejas nociones de soberanía (que, después de todo, ponían a Estados Unidos en el papel principal de agresor).

Los países productores y de paso de drogas debían considerar en cambio, "la amenaza que las organizaciones narcotraficantes podían presentar a la autoridad gubernamental". Tomando prestado lenguaje utilizado durante el mandato de Reagan, para advertir a América Latina contra el peligro que representaban las insurgencias para la autoridad legítima, el reporte subrayaba "la urgencia con los gobiernos deben abordar sus problema de narcotráfico si desean estabilidad". Según el documento, el narcotráfico estaba afectando a México, principalmente, a través del tráfico masivo de armas (destinado a Sudamérica) que realizan los traficantes de drogas; el aumento de la oportunidad de corrupción que presenta el narcotráfico; y la perturbadora presencia de un "incremento de colombianos en México".

Aunque el número de cocainómanos se ha reducido en Estados Unidos, cada vez existe una más alta cantidad de personas que consumen drogas con mayor frecuencia, señaló un estudio privado.

Un reporte del centro de investigación Rand, encontró que el número de estadounidenses que consumen cocaína al menos una vez por semana se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a 1.7 millones de personas.

En contraparte, el estudio sostuvo que el total de estadounidenses que usan la cocaína menos de una vez a la semana ha disminuido desde la década pasada al pasar de unos ocho millones a sólo 5.3 millones.

De acuerdo con sus resultados, en Estados Unidos existe un total de cocainómanos, en comparación con los nueve millones existentes a mediados de los ochenta.

El consumo nacional de cocaína se mantiene en la actualidad en el mismo nivel que hace varios años, en alrededor de 300 mil toneladas anuales, de acuerdo con la investigación desarrollada en el curso de dos años.¹⁷⁸

En la agenda de trabajo de Salinas de Gortari, el combate al narcotráfico ocupó uno de los lugares preponderantes, y cuando asumió el poder prometió arremeter contra la corrupción oficial relacionada con el narcotráfico. Por ello en las relaciones con Estados Unidos, Salinas rechazó, como lo sugería el gobierno norteamericano, la incursión en el espacio aéreo mexicano de aviones norteamericanos para la detección de sembradíos de droga, puesto que ello seguía siendo responsabilidad de las fuerzas de seguridad nacionales y sólo se aceptó la participación de agentes de la DEA, pero nada más para intercambiar información, reconociendo que la lucha contra el narcotráfico requería de la cooperación internacional.

Con todas sus limitaciones, las políticas mexicanas han impedido el desarrollo o consolidación de bases alternativas de poder ligadas al narcotráfico, pero con ello no han logrado impedir que el gobierno estadounidense ejerza presiones discretas o abiertas sobre México. Después de todo, un objetivo central de la estrategia mexicana ha sido evitar un mayor nivel de cooperación bilateral en el ámbito de la persecución, precisamente cuando los funcionarios policíacos norteamericanos vuelven a sostener que las acciones policíacas conjuntas podrían ser la solución para modificar el mercado de drogas. De lo que no hay duda es de que ambos gobiernos han sacrificado recursos y valores importantes en su lucha contra los distintos problemas relacionados con las drogas.

178 "CAE CIFRA DE CONSUMIDORES DE COCA EN ESTADOS UNIDOS; PERO SE DROGAN CON MAS FRECUENCIA", *El Financiero*, 14 de junio de 1994, p. 38.

Así, el problema de la relación bilateral en torno a este asunto no se ha dejado de atender. La actual administración del presidente Salinas ha incrementado sus esfuerzos para resolver esa situación, aunque es importante resaltar que esas acciones deben realizarse dentro de un marco de respeto a la soberanía del país y observar muy de cerca las actividades derivadas de los problemas del narcotráfico que efectúa el vecino país del norte, para que no se salgan de su ámbito de seguridad nacional y no afecten ni a nuestra soberanía ni a nuestra seguridad nacional.

6.2.5 TRANSGRESION A LA SOBERANIA MEXICANA POR LEYES Y POLICIAS DE ESTADOS UNIDOS.

La soberanía, por más que se pretenda, no está plenamente a salvo de las injerencias de actos subrepticios promovidos por individuos, organizaciones e incluso gobiernos extranjeros. Hay ciertas acciones cuyas decisiones originarias se encuentran encubiertas por un velo de misterio, en particular todas aquellas que están orientadas a realizar una actividad que lesiona la estructura jurídica nacional y/o internacional.

Aunque no todas esas acciones se hacen del conocimiento público, las que trascienden suelen provocar una gran malestar social el cual exige la reclamación consecuente a la afrenta realizada.

Ejemplo de estos casos son los secuestros de René Verdugo Urquidez, en 1986, del médico Humberto Alvarez Macháin en 1990, y de Teófilo Romo López, en 1992. Los dos primeros fueron llevados a Estados Unidos para ser juzgados por estar implicados, según la DEA, en la muerte de Enrique Camarena; el segundo, fue llevado a Estados Unidos para comparecer en un juicio por posesión de cocaína con intención de venta.

El origen de esta ofensiva surgió en 1985 cuando el entonces director de la DEA, Jack Lawn, formó el grupo "Leyenda" para realizar la llamada "Operación Leyenda" que consistía en investigar y hacer públicas las causas e implicaciones de la muerte de Camarena, contando con un gran presupuesto e infraestructura. Esa operación fue quedando a cargo de varias gentes: primero fue William Coonce, luego Carlo Boccia, a quien substituyó Jack Taylor y finalmente, hasta el momento en que se anunció la eminente desaparición del grupo, en diciembre de 1992, del oficial Héctor Berrellez.

Las actividades de ese grupo se apoyaron en ex-policías judiciales mexicanos. El secuestro de René Verdugo se realizó en San Felipe, Baja California, donde fue detenido, según se dijo, por agentes de la Policía Judicial del Estado y llevado a la línea fronteriza entre Mexicali y Caléxico para ser entregado por un hoyo en la

malla ciclónica a los agentes de la DEA, para ser juzgado por la presunta responsabilidad en el asesinato de Camarena.

Se le sometió a juicio en Los Angeles, California, y se le condenó a 240 años de prisión. Durante el juicio se supo que agentes del FBI catearon dos propiedades de Verdugo en México, sin una orden judicial, lo cual fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en 1990, quien dictaminó que los agentes estadounidenses no estaban obligados a cumplir con las garantías individuales establecidas en la Constitución norteamericana, cuando actuaban en otros países. Aunque el gobierno mexicano solicitó la repatriación de Verdugo, no se logró consolidar esa petición.

Pero esa incursión mostró la forma en que se podía llevar a Estados Unidos a otros ciudadanos mexicanos. En abril de 1990, bajo la autoría intelectual de Gárate y Berrellez, seis sujetos sacaron de su consultorio en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, al médico Humberto Alvarez Macháin, por considerar que éste participó, en su carácter de médico, en la prolongación de la vida de Camarena mientras se le torturaba para que lo siguieran interrogando, antes de matarlo. Después de veintidós horas de haber sido secuestrado, lo trasladaron a El Paso, Texas, para entregarlo a los agentes de la DEA que ahí lo esperaban quienes lo pondrían a disposición de las autoridades judiciales.

Ello provocó la protesta de las autoridades mexicanas y la exigencia de que se repatriara a Alvarez Macháin, puesto que se había violado el tratado de extradición firmado el 4 de mayo de 1978 entre ambos gobiernos.

Berrellez, el jefe de la "Operación Leyenda", dijo que no se había solicitado la extradición porque suponían que el gobierno de México nunca hubiera entregado a un nacional para juzgarlo, por lo que se optó por el secuestro, con el aval del Procurador de Justicia de los Estados Unidos.

Después, el Juez Federal de Los Angeles, California, Edward Rafeedie, ordenó la repatriación de Alvarez puesto que su captura había sido producto de un secuestro ilegal, lo que violaba el derecho internacional y particularmente el Tratado de Extradición vigente entre los dos países.

El gobierno estadounidense sometió a una Corte Federal de Apelaciones, con sede en San Francisco, la decisión de Rafeedie, por lo que el gobierno continuó con la búsqueda de aval para la acción realizada. Así sometió el caso a la Suprema Corte de Justicia que para junio de 1992 expidió su veredicto con tres votos en contra y seis a favor, mediante el cual justificaba que el ejecutivo norteamericano podía secuestrar a ciudadanos extranjeros para llevarlos ante los tribunales norteamericanos. Asimismo se argumentó que el plagio de Alvarez no

constituía una violación del Tratado de Extradición puesto que ahí no se prohibía explícitamente que una de las partes realizara secuestros en el territorio de la otra.

La decisión de esa instancia provocó una serie de reacciones en distintas partes del mundo, puesto que la Corte autorizaba la violación de la soberanía en otros países, y ello constituía un precedente para realizar ese tipo de actos contrarios al Derecho Internacional. Por esto se pidió reconsiderar el veredicto, puesto que ello era un peligroso precedente que alentaba la ilegalidad.

Las negociaciones llevaron a decir al embajador de Estados Unidos en México, John Dimitri Negroponte, que no se realizarían más secuestros de ciudadanos en territorio mexicano; pero el gobierno del presidente Salinas exigía que se elaboraran mecanismos documentados para que el único medio legal para trasladar personas de un país para ser juzgado en otro tendría que ser el Tratado de Extradición, concertado y establecido en el marco del Derecho Internacional.

Para principios de julio el presidente Bush envió una misiva al presidente Salinas, reiterando lo dicho por el embajador e indicando que su gobierno no realizaría más secuestros en territorio mexicano ya fuera por individuos o agencias privadas estadounidenses, y en el caso de que ese acto sea realizado por un "cazarrecompensas", ello se consideraría como delito que daría lugar a una extradición.

Al mismo tiempo, el presidente Salinas envió una iniciativa de adición al artículo 123 del código penal, donde se contemplan los delitos contra la seguridad de la nación, para sancionar enérgicamente a quienes en cooperación con un gobierno extranjero secuestren a compatriotas para ser llevados fuera del país; al modificar dicho código, los que incurran en delitos que lesionen la soberanía nacional serán calificados como "traidores a la patria". Dicha iniciativa fue aprobada ocho días después por el Poder Legislativo.

A finales de octubre, entraron en vigor las nuevas reglas para el funcionamiento de los agentes de la DEA en México, entre las cuales se destacan la inmunidad de los agentes así como su paulatina reducción, conforme se vaya fortaleciendo la Procuraduría General de la República en su infraestructura para el combate al narcotráfico. Asimismo se señaló que dichos agentes capacitarían a policías mexicanos en materia de intercepción, inteligencia e investigación, pero deberán evitar participar en enfrentamientos armados, persecución y detención de delinquentes. La violación a esas reglas implica la expulsión de los agentes que incurran en la falta.

La campaña por la presidencia en Estados Unidos dejó que las cosas tomaran su propio ritmo. Álvarez Macháin fue sometido a juicio, pero el 10 de diciembre de 1992 el Juez Federal Edward Rafeedie, ordenó su libertad, debido a que la fiscalía no pudo comprobar que participó en el homicidio de Camarena y se le deportó a México.

El haber perdido las elecciones no le dio a Bush la posibilidad de establecer nuevas exigencias, por lo que fue necesario que Clinton llegara al gobierno para restablecer los contactos y los criterios. El nuevo gobierno ratificó la idea de que no se harían más secuestros en territorio mexicano, pero ello no impidió que México insistiera en la revisión del Tratado de Extradición entre los dos países, e incluso se sugirió hacer extensiva esta negociación al tercer socio comercial: Canadá.

Para junio de 1993 se realizó una reunión binacional entre encargados de algunos de los ministerios. En esta reunión el Secretario de Relaciones Exteriores Fernando Solana y el Secretario de Estado Warren Christopher, acordaron negociar una fórmula jurídica y obligatoria que evite los secuestros transfronterizos que practican los policías norteamericanos.

La seguridad es una de las principales demandas de la sociedad civil ante las autoridades; también, como lo ha demostrado la historia, la inseguridad es una invitación indirecta al intervencionismo estadounidense para presionar y actuar dentro de uno de los poderes federales mexicanos, el judicial.

La incapacidad del poder judicial mexicano de garantizar un auténtico estado de derecho dentro de las fronteras nacionales, la ineficiencia demostrada para la impartición de justicia, la corrupción, los hechos de violencia y el temor que representa la intromisión de fuerzas externas, cuyos motivos generalmente se mantienen ocultos o son disfrazados, son elementos integrantes de una sensación generalizada de inseguridad, que amenaza con convertirse en anarquía y conducir la población a ejercer la justicia por su propia mano.

Desde la óptica estadounidense, entre las mayores amenazas a su seguridad nacional se encuentran la insurgencia, el narcotráfico, las violaciones a los derechos humanos y la migración ilegal, elementos todos ellos presentes actualmente en México.

Entre los organismos estadounidenses encargados de "capacitar" a extranjeros involucrados en acciones judiciales, está el Programa de Ayuda de Capacitación para la Investigación Criminal Latinoamericana (ICITAP), que opera bajo la autoridad de subprocurador general de Estados Unidos, y sus fondos proceden en su totalidad del Departamento de Estado.

El entrenamiento de policías extranjeros se inició durante la presidencia de John F. Kennedy; la transnacionalización de las policías ha sido un fenómeno presente desde que, a fines de la década pasada, Estados Unidos asumió el combate al narcotráfico como una cuestión de "seguridad nacional". La DEA ha sido la agencia encargada de llevar al cabo esta tarea en los países productores de droga y, especialmente en México. En nuestro país hemos atestiguado cómo, a partir de 1985 y salvo algunos paréntesis, el narcotráfico y la presencia de la DEA en territorio nacional, se han convertido en dos de los ejes centrales de la relación entre México y Estados Unidos.

El secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, constituyó el pretexto para que Estados Unidos ejerciera una fuerte presión sobre nuestro país, para conseguir toda la cooperación que Washington requería por parte de las autoridades mexicana para combatir, fuera de sus fronteras y dentro de las nuestras, a los narcotraficantes.

La estrategia anterior les reportó un doble beneficio: por un lado permitió señalar a los extranjeros y, entre ellos a los mexicanos, como causantes de los males que les aquejan; una de las consecuencias negativas de esto, es la actitud agresiva contra los trabajadores mexicanos. Se señaló también a las autoridades judiciales mexicanas y a los cuerpos policiales como corruptos, ineficientes y cómplices del narcotráfico.

Pero los estadounidenses también deben saber que la DEA es corrupta y corruptora; utiliza el ofrecimiento de pago en dólares por la información de servidores públicos.

La presencia de la DEA en México se explica por los convenios de cooperación firmados por ambos países; la Secretaría de Relaciones Exteriores precisó que se trata de un acuerdo único: el Convenio para el Intercambio Directo de Determinada Información Relativa al Tráfico de Drogas Narcóticas, firmado en Viena en 1930, cuando se creó la Interpol. Según el mismo los agentes únicamente estarían autorizados a realizar el intercambio de información, pero no confería autorización para que la policía estadounidense actuara en el país.

Más tarde, 1960 y 1970, el acuerdo anterior se sustituyó por los directamente celebrados entre las procuradurías de ambos países, cuyos textos no se han hecho públicos.

Las autoridades estadounidenses tienen perfectamente claro el papel que quieren que México desempeñe dentro de su panorama estratégico; Milliam Webster, exdirector de la CIA declaró hace casi cuatro años, que nuestro país serviría, en el futuro cercano, como una importante base para las cuestiones de inteligencia

de su país, así como centro de contraespionaje, tomando como pretexto las redes de narcotraficantes.

En 1989 se dio a conocer la noticia que México se encuentra considerado dentro de un proyecto del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense, para la "ejecución de acciones militares conjuntas", para la lucha contra el narcotráfico (El Financiero, 4 de julio de 1989).

Por otra parte, la reacción de Estados Unidos ante el asesinato de Luis Donaldo Colosio ha revelado claramente la alarma y el interés que México ha adquirido en los corrillos del poder norteamericano. Y esto anuncia no sólo un nuevo período de ayuda y colaboración, sino de mayor injerencia de los organismos de inteligencia del aparato de seguridad norteamericanos.

No es para menos. México forma parte sustancial de la órbita de seguridad nacional estadounidense y, como tal, los recientes acontecimientos: la guerrilla chiapaneca, el secuestro del supermillonario Harp Helú y el asesinato del sucesor de Salinas, se presentó como signos inequívocos de inestabilidad a la luz de los estrategias estadounidenses.

Por lo pronto, la Agencia Central de Inteligencia que en un primer momento pareció estar rebasada frente a los acontecimientos chiapanecos, ha tomado las riendas de la información privilegiada y ha ofrecido dar "apoyo logístico" al ejército mexicano para enfrentar a los rebeldes neozapatistas.

Los sucesos de Tijuana anuncian ahora un mayor involucramiento no sólo de la CIA sino de la "estrella ascendente" dentro de los organismos de inteligencia norteamericanos: la DEA.

Nacida en 1973 como producto de la nueva "guerra mundial generalizada contra las drogas", que emprendió el gobierno de Richard Nixon, la DEA desde el principio tuvo un claro interés por el territorio mexicano, se llegó a involucrar con informantes privilegiados y tomó en muchas ocasiones la delantera para presionar por su cuenta.

De hecho, en sus 20 años de vida, la DEA ha sufrido una transmutación y se ha convertido en un auténtico "feudo" de poder dentro de la nomenclatura norteamericana de inteligencia, realizando labores exteriores que poco a nada tienen que ver con su misión original y que en muchas ocasiones han rebasado la capacidad de decisión del gobierno de Estados Unidos.

En México, el protagonista de esta agencia ha rebasado con mucho sus misiones meramente operativas o de información. En muchas ocasiones ha pasado a la

acción, ha establecido sus redes de espionaje propias y se ha involucrado dentro del mundo de la narcopolítica, del cual la ciudad de Tijuana es uno de sus ejes principales.

La capacidad de influencia de la DEA en México se observó desde 1985, fecha del asesinato del agente Enrique Camarena Salazar. Este acontecimiento detonó una campaña de presiones diplomáticas por parte de Estados Unidos que fructificaron en términos estratégicos: influyó para que México redujera su protagonismo en Centroamérica y le abrió las puertas a la DEA para que pudiera investigar los vínculos entre políticos y agentes policíacos con los narcos.

La DEA actúa desde la época de Reagan bajo la lógica de ligar terrorismo político con narcotráfico. Esta lógica ha tenido logros incuestionables: fue un instrumento para presionar e incidir en la política interna de las naciones latinoamericanas; al darle al narcotráfico una dimensión de seguridad nacional, le proporcionó el apoyo de todos los sectores norteamericanos para propiciar las acciones de inteligencia dentro y fuera de su territorio y, por su puesto, propició que la DEA se convirtiera en un elemento de penetración para obtener información política, policíaca y militar.

La coyuntura abierta en estos momentos de inestabilidad interna de México le da una nueva oportunidad a la agencia antinarcóticos para presionar, investigar y actuar a su propio arbitrio.

No se puede eludir que el asesinato de Colosio ocurrió en una de las ciudades estratégicas para la DEA, en momentos de tensión creciente al interior de las bandas de narcotraficantes del norte del país y cuando el reclamo de libre acceso para detener o secuestrar a narcos mexicanos no ha cesado.

Este aspecto de la relación bilateral fronteriza entre México y Estados Unidos permite tener una clarificación de la problemática que se enfrenta en la relación bilateral y en la que se requiere tener una apreciación más plena en cuanto a la actitud respetuosa que demanda la soberanía mexicana, lo cual implica tener un control más estricto de la seguridad de los nacionales.

6.2.6 DAÑOS ECOLÓGICOS OCASIONADOS POR DESECHOS TOXICOS.

A finales de 1991, el gobierno mexicano anunció en Ciudad Juárez, Chihuahua, un programa de preservación ambiental en la frontera, destinando recursos por 460 millones de dólares que se aplicarían entre 1992 y 1994. El entonces presidente Bush, propuso para a fines de enero del siguiente año la inversión de 201 millones de dólares para complementar ese proyecto fronterizo. Ambas decisiones formarían parte del Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF).

Paralelamente a esos anuncios, se empezaron a correr informaciones acerca de que se estaba programando la instalación de un basurero nuclear en el Estado de Texas a menos de 30 kilómetros de la ciudad de Acuña, Coahuila. Sobre esta información el entonces Director General de Prevención y Control de la otrora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señaló que los tratados ambientales obligan a ambos países a informarse mutuamente sobre cualquier proyecto que pudiera alterar a la población y los ecosistemas en una franja de 100 kilómetros a ambos lados de la frontera, producto del convenio bilateral firmado en 1983 por Miguel de la Madrid y Ronald Reagan, conocido como el tratado de La Paz. Pero no obstante, afirmó que cumpliendo los requisitos tecnológicos y científicos necesarios para salvaguardar la integridad de los habitantes y el medio ambiente, la decisión de que se instale cualquier tipo de confinamiento de desechos tóxicos controlado por especialistas es una decisión soberana de cada país.¹⁷⁹

Asimismo se dio a conocer que la agencia norteamericana de Protección Ambiental había enviado para su estudio dos proyectos: uno para desechos de baja radiactividad, en el condado de Kinney, que luego se especificó que sería en Dryden en Texas, el cual se dio a conocer en noviembre de 1991; y el otro para residuos peligrosos en el condado de Terrell, que después se precisó que sería en el de Spooford, en el mismo Estado, que se difundió el último día de enero de 1992.

Pero este proyecto no era propio del momento; desde 1980 el Congreso norteamericano había decidido que cada uno de los estados de la Unión se hiciera responsable de sus desechos nucleares. Entonces se formó una comisión especial en el estado que buscaría el lugar adecuado para depositar los residuos radiactivos de hospitales, centros de investigación y plantas nucleares. En 1987 se escogió en Fort Hancock, en el condado de Hudspeth, un lugar que serviría para tal fin a escasos 30 kilómetros en la frontera con México. La población civil de ambos países reaccionó ante la decisión diciendo que en la cercanía al sitio elegido había un acuífero utilizado comúnmente en El Paso y Ciudad Juárez el cual podía contaminarse debido al riesgo de pequeños movimientos sísmicos que se registraban en la zona.

En respuesta a la inquietud, las autoridades de El Paso contrataron a especialistas quienes demostraron que el sitio elegido se encontraba en medio de una falla telúrica. Por ello se buscó un nuevo sitio y se decidió que para mediados de 1992 se encargaría esa tarea a dos empresas privadas, la Chemical Waste Management y la TexCor Industries, Inc., quienes construirían los basureros de desechos radiactivos en Dryden y Spooford, respectivamente.

179 Cfr. La Jornada, México, 1 de febrero de 1992.

La oposición de grupos civiles en ambos lados de la frontera, conocido como el movimiento opositor binacional a la construcción de dichos basureros tóxicos, presionó para que se precisara ante la Comisión de Aguas de Texas la calidad de alto riesgo de los materiales y residuos radiactivos que se almacenarían en el depósito y se llevara a las cortes de Texas la propuesta de impedir la instalación de los cementerios de productos radiactivos.

Resultado de esa oposición fue la decisión del juez calificador Gordon Hardin, en Eagle Pass, Texas, emitida el 31 de enero de 1993, quien negó a la TexCor la instalación de su proyecto porque en la primera presentación del contenido del proyecto a las autoridades la información era incompleta y poco clara, haciendo mención a la falta de especificidad en el grado de riesgo de los materiales, ya que se eludía toda referencia a las normas ecológicas estadounidenses aplicables a las colas de uranio y otros materiales industriales radiactivos. Asimismo se señaló que ante el contenido confuso de la primera presentación se demandó a la empresa una segunda en la que se descubrieron diferencias de fondo con el proyecto original.

Ante la decisión de la corte, la TexCor anunció que se dispondría de un fondo para sostener un proceso de apelación ante los tribunales estatales y federales contra la virtual negativa de autorización de la Comisión de Aguas para la instalación del basurero nuclear.

Seis días después, el Procurador Federal mexicano de Protección al Medio Ambiente, Santiago Oñate, señaló que si los proyectos de construcción de confinamientos de residuos peligrosos y radiactivos que se establecerían en la frontera sur norteamericana ocasionan daños a la ecología en México, el gobierno se opondría por las vías del Derecho Internacional, no sin antes señalar que se había recibido información de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos indicando que eran cinco los proyectos de construcción de residuos tóxicos. El mismo procurador señaló que los proyectos comprendían tres en el Estado de Texas, en los condados de Sierra Blanca, Dryden y Spooford y dos en California en Kentleman Hill y en Word Valley.

Las impugnaciones civiles a la construcción de los basureros nucleares continúan, pero también el programa de construcción de los mismos que se piensan operar a partir del segundo quinquenio de la década de los años noventa. Una de las expectativas que se desprendieron de la reunión binacional México-Estados Unidos en torno a este problema es que la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, la Environmental Pollution Agency (EPA), se comprometió a consultar a las autoridades mexicanas antes de autorizar el establecimiento de tiraderos para desechos tóxicos en la frontera común.

Pero ésta es sólo una parte del complejo problema, la otra está constituida por los desechos tóxicos que se generan en muchas de las plantas maquiladoras instaladas en la franja fronteriza del lado mexicano. En febrero de 1993, el Instituto Nacional de Ecología editó el estudio "Regulación y gestión de productos químicos en México, enmarcados en el contexto internacional"; en él se señala que más del 50% de las maquiladoras establecidas en la frontera de México generan residuos peligrosos y sólo el 33.2 % retorna sus desechos a su país de origen, puesto que la materia prima de la que se generarán los desperdicios tóxicos es, generalmente, introducida de manera ilegal, ya que son pocos los casos en que se identifica la intromisión de dicho recurso para la manufactura que genera desechos tóxicos y daña al medio ambiente.

En abril de 1993 el ya señalado Procurador Federal del Medio Ambiente, compareció ante la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, donde reconoció que no había control sobre los excedentes industriales peligrosos porque la labor de la procuraduría se encontraba en una etapa de inicio por lo que aún había dificultades para el control de dichos desechos. Solamente como dato informativo expresó que en 1991 se había devuelto un 40% de los residuos que produjo la industria maquiladora y en 1992 las devoluciones se incrementaron a un 69% pero el resto no se sabía dónde se encontraba.

Además unas 72 mil toneladas de desechos peligrosos fueron trasladados a México durante 1993 para su reciclamiento o confinación, informó la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de Estados Unidos.

Joe D. Winkle, titular de la región seis de la EPA, con sede en Dallas, agregó que a Estados Unidos retornaron unas seis mil 500 toneladas de residuos producidos por las maquiladoras ubicadas en el vecino país del sur.¹⁸⁰

Como se puede ver, el tratamiento de residuos tóxicos en la relación México-Estados Unidos aún requiere de diversas medidas que implican no solamente una mayor preparación y conciencia ecológica de la población mexicana, sino que deben tomarse de manera adecuada las consideraciones pertinentes puesto que ello constituye un riesgo para la seguridad nacional pero no únicamente de los habitantes de la frontera, sino de todos los ciudadanos mexicanos.

¹⁸⁰ "TRANSPORTE ESTADOS UNIDOS EN 1993 MAS DE 70 MIL TONELADAS DE DESECHOS A MEXICO", El Universal, 5 de enero de 1994.

6.3 FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA PRESERVACION DE LA SEGURIDAD NACIONAL EXTERNA E INTERNA.

Los criterios descritos sobre los alcances que tiene la seguridad nacional permiten identificar que en los diversos ámbitos de la actividad económica, política y social está presente su trascendencia. Pero todo criterio es únicamente una descripción de las posibles implicaciones que puede tener esta seguridad, lo que no está separado de la identificación de las instituciones cuya función es su preservación.

En este apartado calificamos a dichas instituciones como factores, puesto que no son las únicas que tienen la responsabilidad de su preservación, pero en cambio sí son las más importantes puesto que en ellas recae la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir los dictados legales que persiguen esa finalidad tanto en el interior como hacia el exterior del país.

Esas instituciones son las fuerzas armadas que incluyen al ejército, la fuerza aérea y la marina, en quienes ha descansado, principalmente, la seguridad preventiva; y en las policías preventiva y judicial, cuya función particular es la preservación de la seguridad pública; todo ello dentro del régimen jurídico vigente que persigue el establecimiento de competencias para el control de los hechos delictivos que dañan a los connacionales y, por ende, la seguridad nacional del país. Veamos cada uno de ellos.

6.3.1 LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD PREVENTIVA.

Las fuerzas armadas son una institución que han logrado consolidar un perfil que refleja el marco de legalidad y respeto a la estructura organizativa de la sociedad mexicana. Pero no por ello han dejado de ser participes en acciones que requieren de su involucramiento, de conformidad con las instrucciones dadas por los responsables, directos o indirectos, de sus actos.

Esto indica que las fuerzas armadas son una institución, en gran medida operativa, que deben responder a las determinaciones de su preservación dentro de los marcos jurídicos explícitos en la legislación mexicana. Una de las normas que le da vigencia es la que aparece el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución en la que dice que el Congreso tiene facultad para: "Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio."¹⁸¹

De esta manera, corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la armada y la

¹⁸¹ Constitución Política... op. cit., p. 64.

fuerza aérea nacionales. De esta importante atribución que tiene el Congreso depende la existencia misma del Estado mexicano en la medida en que las fuerzas armadas son el sustento de las instituciones, del orden público y de la seguridad y soberanía nacionales. También de la forma en que se desenvuelve la facultad congresional depende, en gran parte, la serie de condiciones que permitan que las fuerzas armadas nacionales desarrollen sus acciones con estricto apego a la Constitución General de la República.

Existe también la facultad de expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y aquéllas que posibiliten la organización de la Guardia Nacional (fracciones XIII y XV). Sobre este particular, es importante señalar que la letra y el espíritu de la Constitución diseñan a la Guardia Nacional como la organización de ciudadanos a través de milicias populares destinadas a defender la seguridad y las instituciones del país; sin embargo, tales milicias no existen debido a que el congreso no ha expedido la reglamentación correspondiente.

Por otra parte, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 89 constitucional en cuatro de sus fracciones, podrá:

- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales...
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.¹⁵²

Ello se entiende porque la seguridad nacional, tanto interior como exterior, requiere que existan fuerzas armadas bajo un sólo mando, y éste la Constitución lo otorga al jefe del Estado mexicano porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar la defensa frente a cualquier agresión extranjera; por eso las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del ejército, la marina de guerra, la fuerza aérea y la guardia nacionales, previo consentimiento del senado.

¹⁵² *Ibidem*, p. 77.

Finalmente en el Título Séptimo, de las Prevenciones Generales, en su artículo 129 dice: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas."¹⁸³

La primera prevención del precepto determina que en épocas de tranquilidad o normalidad las funciones que ejerzan las autoridades o mandos castrenses sólo serán aquéllas que directamente se relacionen con la disciplina militar, o sea, que entraña una prohibición absoluta de que se inmiscuyan en cualquier otra actividad que no sea la propia de las fuerzas armadas, de tal manera que ninguna persona pueda ser afectada en sus bienes jurídicos por ningún órgano o miembro del ejército.

Esas disposiciones se esclarecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que sus artículos 29 y 30 están referidos a las Fuerzas Armadas, y aunque los asuntos de su competencia son varios, hay algunos en particular que se refieren a la preservación de la seguridad nacional, de acuerdo con las premisas constitucionales ya descritas.

Por ejemplo, en el artículo 29 de la citada ley, referido a los asuntos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en sus incisos VI, VII, VIII, XVII, XVIII y XIX, se encuentran actividades que competen, dentro de la amplitud descrita, a las funciones de defensa de la seguridad nacional; en los primeros tres artículos se establece que entre sus asuntos, está:

- "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;
- VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del ejército y de la fuerza aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas."¹⁸⁴

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 124-125.

¹⁸⁴ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México, Ed. Porrúa, 1991, p. 18.

- IX. De acuerdo con esto, aunque en México se tiene ya una larga tradición pacifista, toda acción para prevenir una posible incidencia en la estabilidad del país está reflejada en esos asuntos. Ello lo podemos complementar con los siguientes incisos:
- X. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.
- XI. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;
- XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal...¹⁸⁵

Aquí en estos apartados se señalan las responsabilidades de preservación de la seguridad nacional tanto externa como interna.

Como complemento a las tareas y competencias del ejército, se describen las de la Secretaría de Marina que realiza actividades preponderantemente en la zona económica exclusiva, aunque también en vías navegables interiores; ello lo vemos en las siguientes referencias:

- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales, y la zona económica exclusiva;
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar...
- VII. Otorgar y administrar el servicio de policía marítima...
- XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales...
- XIII. Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos, y establecimientos navales destinados a los buques de la armada de México;
- XIV. XV Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes...

¹⁸⁵ Ibidem, p. 10.

XVII. Programar y ejecutar directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional...¹⁹⁸

Hasta aquí se han descrito las funciones legales del ejército y la marina, pero esos parámetros suelen ser interpretados de diversa manera por quienes toman las decisiones de acuerdo a su posición y relevancia en turno en las instituciones armadas.

Así en las actividades que históricamente se han desempeñado, dentro de las políticas de acción de las fuerzas armadas vemos algunas variantes que se identifican desde que en el periodo postrevolucionario los militares transmitieron el mando del país a los civiles.

Una reseña de esa transición la encontramos en el siguiente párrafo: "La transición del poder militar al poder civil empezó con Lázaro Cárdenas, que lo centralizó cada vez más en manos del presidente y fue removiendo toda posible competencia, inclusive de los generales disidentes. Creó los cuatro sectores del PRM en 1938 -acababa de cambiarle el nombre al PRN-: obrero, popular, campesino y militar. Muchos militares, incluido el Secretario de la Defensa Nacional, Manuel Ávila Camacho, se opusieron a incluir al ejército entre los sectores del partido, porque quería evitar la intromisión política de los militares.

Cárdenas arguyó, y lo hizo en público, que los militares en el partido no representarían a la casta militar. Quería que no se diferenciaron socialmente, para que no tuvieran intereses de casta distintos del resto de los mexicanos. Impuso restricciones a la pertenencia política de los militares, pero dio una salida a los militares que tuvieran ambiciones políticas legítimas.

Manuel Avila Camacho dio marcha atrás a la medida. Más que Cárdenas, contribuyó definitivamente al tránsito del poder. El hecho de que hubieran sido dos presidentes militares los que entregaron el poder a los civiles es una de las razones que explican el equilibrio entre ambas fuerzas, una de las características importantes del sistema mexicano.

Miguel Alemán desajustó el equilibrio. Combinó las funciones policíacas y militares para propósitos de seguridad interna, expandió la represión militar -sobre todo contra los sindicatos independientes- y reconstruyó el liderazgo militar con una nueva generación de oficiales, para asegurarse la lealtad personal. Politizó las promociones militares y abusó de su autoridad -desde entonces ningún presi-

198 *Ibidem*, p. 20-21.

dente lo ha hecho- para contravenir las leyes establecidas de promoción en el ejército, por razones personales y políticas... Además usó las fuerzas armadas, en combinación con fuerzas civiles de seguridad, para garantizar el éxito de sus programas económicos. Con la nueva generación de oficiales introdujo también el estreñamiento de la seguridad interna, políticamente definida sólo por el presidente y sus colaboradores." 187

Luego de su subordinación al poder presidencial, el ejército se caracterizó por pautas de comportamiento, como la lealtad, la institucionalidad y la disciplina frente al poder civil, que resumen convencionalmente la actuación pública del ejército mexicano; desde la Segunda Guerra Mundial sólo se vio una reaparición del ejército para afianzar los gobiernos sofocando conflictos de todo orden, desde movimientos campesinos hasta manifestaciones callejeras, pero además sirviendo a la población en obras de servicio social. Así el ejército, como institución, estuvo ajeno a la política salvo por la participación individual de sus integrantes.

Algunas acciones notorias del ejército fueron la participación en la represión al movimiento estudiantil de 1968, con las confrontaciones que de ello se derivaron con el entonces Secretario de Gobernación, Luis Echeverría, y la posterior expresión de respaldo institucional cuando en junio de 1971 el regente de la ciudad de México solapó la represión de estudiantes con grupos paramilitares, y cuando en noviembre y diciembre de 1976 se intentó desestabilizar al concluyente gobierno del presidente Echeverría.

No obstante, las diferencias fueron evidentes; ello lo refiere Maza en el siguiente párrafo: "El ejército trató de adquirir más armas, especialmente aviones de combate, durante el sexenio de Echeverría. El presidente rehusó; en cambio, mejoró su entrenamiento técnico, amplió los programas de especialización militar, construyó nuevas instalaciones y aumentó la participación militar en programas de acción cívica.

A pesar de las tendencias restrictivas de Echeverría, el ejército incrementó rápidamente su presencia en asuntos de seguridad nacional, sobre todo con el enfrentamiento y, finalmente, con la eliminación de grupos guerrilleros. Eso le dio un invaluable entrenamiento de combate y le hizo recuperar el prestigio." 188

José López Portillo, quien asumió el gobierno bajo la expectativa del desarrollo económico con sustento en los yacimientos petroleros de nuevo descubrimiento, "...alentó a los militares a consolidar e incrementar su papel en el área de seguri-

187 Maza, Enrique. "ALEMAN POLITIZO AL EJERCITO, SALINAS LO LLEVA A DETERMINAR COMICIOS" PROCESO, México, Semanario de información y análisis. No. 810. 11 de mayo de 1992, p. 11.

188 *Ibidem*, p. 8.

dad pública y asumir la protección de instalaciones vitales como las petroleras; aumentó su participación en seguridad nacional, inclusive en la elaboración de políticas; aceleró la modernización del ejército, no sólo en educación, sino en armas, y acrecentó su presencia pública. (...) Autorizó presupuesto para los sistemas de transporte militar, para equipos de alta tecnología como computadores y radar, para personal administrativo y para nuevas unidades de combate.

Para promover una educación más profesional que incorporara una nueva filosofía integral, militar y civil, de seguridad nacional, construyó el Colegio de Defensa Nacional, con maestría en seguridad nacional y en conducción de la defensa. López Portillo incluyó al Secretario de la Defensa en todas las consultas importantes. De hecho, le informó de su decisión de nacionalizar la banca antes que al Secretario de Hacienda para asegurar su apoyo.¹⁸⁹

Durante ese periodo gubernamental, según Granados Roldán, "...tres pautas han guiado el comportamiento militar mexicano en los últimos cinco años:

- a) una nueva conciencia de que el ejército desea consolidar su función de vigilante de la paz pública y las instalaciones vitales, pero ser incluido también en proyectos de desarrollo nacional de mayor envergadura;
- b) la introducción de una noción de seguridad nacional y el decidido interés en modernizar casi absolutamente el equipo bélico;
- c) del lado del poder civil, la aceptación de una mayor presencia pública del ejército y la ejercida intención de fortalecer a las fuerzas armadas.¹⁹⁰

El Secretario de Defensa de entonces, Félix Galván, externó un concepto de seguridad nacional con una amplia gama de posibles aplicaciones, basadas en la demostración de fuerza, pues explicaba que por ésta entendía "...el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las Fuerzas Armadas de un país. Porque no hay que hacernos tontos: al fuerte lo respetan más que al débil. Y aún cuando nosotros somos los campeones del Derecho Internacional, de la No Intervención, de la Libre Autodeterminación de los Pueblos, cuando los compromisos y necesidades, o los intereses de los pueblos se desatan, ahí no vale la Ley, ni el Derecho, ni vale nada."¹⁹¹

Con López Portillo, el ejército se incorporó de lleno al combate al narcotráfico y

189 Ibidem, p. 9.

190 Granados Roldán, Otto. "¿REGRESO A LAS ARMAS?" en NEXOS. México. Año V, volumen 5, febrero de 1982, Núm. 50, p. 26.

191 Vizcaíno, Roberto. "LA SEGURIDAD DEL PAÍS, FIN PRIMORDIAL DEL ESTADO", PROCESO, México. No. 205, 22 de septiembre de 1980, p. 6.

con De la Madrid se consolidó. Aunque la participación de esa institución armada en ese sexenio no fue muy trascendente en la ayuda a la población en desastres como los terremotos en México y la erupción del volcán Chichónal al sur de la república mexicana; no obstante, llevaron a la práctica sus programas de auxilio a la población como el Plan DN-III, y, según señala el mismo Maza, fue debido a la decisión de Miguel de la Madrid de no darles mucha participación, ya que esa actitud expresaba las dudas que muchos funcionarios civiles tenían sobre la creciente preeminencia militar en el foro público, la cual podría opacar el liderazgo civil y ampliar el potencial político de los militares.

No obstante esa opinión, en el Sistema Nacional de Protección Civil, al que ya hicimos referencia, se contempla la participación del Ejército y la Armada. Ahí dice: "En primer lugar, el Ejército y la Armada por su particular organización y estructura, intervienen en los casos de emergencia a través de sus propios mandos. La intervención siempre ágil y oportuna de las distintas unidades del Ejército y la Armada permiten agregar a los recursos ya señalados los que corresponde a su competencia: policía militar, cuerpos de médicos, ingenieros de telecomunicaciones, de transporte y de abasto, entre otros.

La preparación, capacidad y distribución de las fuerzas militares en el país les permite intervenir en las fases de auxilio y de ayuda con una prontitud y diligencia difíciles de igualar por parte de las dependencias civiles y esto hace que tanto los elementos del Ejército como de la Armada sean considerados en primer plano entre las fuerzas operacionales que enfrentan los desastres en todos los niveles.

Por último, cabe señalar que como la responsabilidad de las medidas a tomar para dominar la catástrofe incumbe a las autoridades políticas de las unidades político-administrativas afectadas, son éstas las que comprometen sus propios medios en primer lugar. A continuación se da la ayuda de las unidades vecinas cuando los recursos del municipio o Estado son insuficientes. Y a su vez, la ayuda federal y como parte de ella la del Ejército y la Armada es acordada con las autoridades civiles cuando sus recursos son insuficientes para cumplir con su misión."

192

Para el régimen de Salinas de Gortari, la intensificación de la lucha contra el narcotráfico se constituyó en uno de los pivotes para su control. Pero el mismo Maza dice que, además Salinas "...empezó a hacer uso extensivo del ejército para ejecutar algunas de sus decisiones. Por ejemplo, fue el ejército, no la policía, el que arrestó al narcotraficante Miguel Ángel Félix Gallardo. Ordenó la toma militar de Cananea. Usó las tropas para mantener el orden y evitar -o contrarrestar- la violencia electoral que ha caracterizado las elecciones en tiempos del presidente

192 Plan Nacional de Protección Civil... op. cit., p. 202.

Salinas, sobre todo a niveles estatales y locales, pero también acrecentó su papel en la seguridad nacional.¹⁹³

Es innegable por lo dicho hasta este momento, que las fuerzas armadas representan un poder que puede cuestionar las formas de administración de los gobernantes civiles, puesto que ellos disponen de la preparación académica y teórico-práctica, además de la disciplina de trabajo de los militares; y ello les da una situación holgada para utilizarlo en diversos sentidos.

Ello se debe a que en el sistema educativo militar mexicano se inculcan los valores y normas para pertenecer a la institución militar y se enseñan las habilidades para tener conocimientos y eficacia políticos.

Los primeros, valores y normas, se sujetan a la disciplina, que es la base en la que el militar mantiene su conducta, siendo la obediencia, el honor, la moral y el fiel y exacto cumplimiento de los deberes establecidos en la ley lo que guía su acción.

Los conocimientos y eficacia políticos se sustentan en dos premisas que son lealtad y patriotismo. Así, los militares reconocen las líneas verticales de mando y la inexorable primacía del gobierno civil que es el representante legítimo de los intereses de la nación.

Pero independientemente de todas las opiniones que puedan vertirse, una cosa es cierta: el Ejército y la Armada han sido modelo de responsabilidad institucional y han respetado los principios constitucionales desde que los civiles tienen el poder en nuestro siglo, aún en los períodos de mayor peligro de inestabilidad política tanto en el país como en el subcontinente latinoamericano. Y la estabilidad y responsabilidad de esa institución es lo que la hace un factor esencial para la preservación de la seguridad nacional.

Por todo lo anterior, las fuerzas armadas actúan frente a las agresiones a la integridad territorial, o la utilización ilegal de aguas territoriales, al uso indebido de la zona económica exclusiva o del espacio aéreo, y a la penetración ilegal de ciudadanos de otros países en las zonas fronterizas, con fines políticos o migratorios. En todas estas áreas, las fuerzas armadas -ejército, marina y fuerza aérea- son las que tienen la responsabilidad fundamental de la defensa de la soberanía territorial. El cumplimiento de estas atribuciones implica misiones permanentes de vigilancia y control en el litoral, el espacio aéreo y las fronteras terrestres.

Además, en épocas recientes ha ido aumentando la participación de las fuerzas

¹⁹³ Maza... op. cit., p. 11.

armadas en la lucha contra el narcotráfico, que si bien no está en el ámbito de la defensa nacional en sentido estricto, sí lo está en el ámbito más general de la seguridad nacional.

En una sociedad moderna, institucionalmente democrática, organizada sobre la presunción básica de que el Estado de Derecho es el estado sometido al imperio de la ley, los ejércitos o las fuerzas armadas cumplen una función doble y esencial: garantizar la soberanía nacional y asumir, como principio fundamental, que su potencia de coerción frente a un adversario, sólo definido por el poder civil, está al servicio de la nación y la nación está representada por el pueblo.

Esos dos supuestos, complementarios entre sí poseen una dialéctica propia. De un lado, implica la capacidad organizada de la nación frente a un presunto agresor y, del otro, supone la garantía de las libertades ciudadanas ejercidas y pluralizadas desde la independencia. De no existir estas condiciones, esenciales, las libertades mismas del ciudadano, en tanto que tal, estaría en grave riesgo.

En las democracias modernas, el ejército es políticamente neutro en las luchas sociales internas. Neutralidad fundada en el cuerpo jurídico-político (Carta Magna) que expresa, de manera prioritaria, el consenso de un país dado en términos de legalidad (Derecho Positivo) y de legitimidad, es decir, en orden a su no-intervención en las formas plurales que adopta la sociedad en la ley, esto es, dentro de la diversidad cultural y política definida por la Constitución. Es ésta, la Constitución, referencia básica de una sociedad democrática.

Las intervenciones de los ejércitos en las luchas civiles, hecho histórico en América Latina y México en el siglo XIX y buena parte del siglo XX, transformaron a determinadas Fuerzas Armadas de la región en fuerzas sociales activas, por encima de la ley o sustituyéndola, que se impusieron en el Estado, mediaron entre sus grupos sociales o políticos, los excluyeron en algunos casos y, en gran número de ocasiones, fueron factores autónomos de decisión.

El primero de enero de 1994, con el estallido de la rebelión del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, bien puede haber terminado un período importante en la vida de nuestro país. Podríamos llamarlo incluso el fin de la utopía. Una estructura militar ostensiblemente pequeña para el tamaño del país y su economía será sin duda cuestionada a lo largo de los próximos años.

Las fuerzas armadas mexicanas (el ejército, que en nuestro país incluye a la aviación, y la armada) han mantenido un papel secundario en la existencia nacional desde el fin del período militarista de la Revolución Mexicana. Ahora sin duda

asumirán un papel más importante. Y la factura, como siempre, le será endosada a la sociedad en general.

México ha ocupado desde hace décadas un lugar privilegiado en el mundo en términos de su aparato militar. Y cuando decimos privilegio nos referimos al hecho de que hemos logrado mantenerlo reducido a su mínima expresión.

Mucho hemos escuchado decir los mexicanos que nuestro país le dedica relativamente pocos recursos al mantenimiento de una maquinaria de guerra. Pocas veces, sin embargo, hemos visto cuantificado este gasto en comprobación con el que dedican al mismo rubro otros países.

La Secretaría de la Defensa Nacional obtiene aproximadamente 4.4% del gasto público programable (sin incluir servicio de deuda) de la administración pública central. Marina recibe alrededor de 1.5% adicional. Juntas las dos secretarías se encuentran, así, por debajo del 6% de ese gasto programable. La Secretaría de Educación Pública, en contraste, recibe más de 20%.

Según información publicada por el *Británica Book of the Year* de 1993, México contaba en 1992 con 176 mil personas en activo en sus fuerzas armadas: 73.3% en el ejército, 21.1% en la armada y 4.6% en la fuerza aérea. El número total representa alrededor de 0.2% de la población del país.

La cifra mexicana es sumamente baja en términos internacionales. Las fuerzas armadas de Estados Unidos, por ejemplo, cuentan con más de un millón 900 mil personas en servicio activo, lo cual equivale a más de 0.7% de la población. Rusia, con dos millones 200 mil efectivos pese a la severa reducción del gasto militar desde la caída de la Unión Soviética, muestra la militarización de 1.5% de la población. Cuba tiene en armas a 175 mil 500 personas, o sea a 1.7% de la población. Corea del Norte alcanza quizá el nivel más alto del mundo, con efectivos militares superiores al millón 100 mil personas, que representan 5.7% de la población.

Nuestros vecinos del sur, los países centroamericanos, a pesar de su pobreza ancestral, presentan en general también un mayor número de personas en armas en términos de sus volúmenes demográficos. Guatemala, por ejemplo, cuenta con 44 mil 600 soldados, o sea, 0.5% de la población. En El Salvador hay cerca de 50 mil personas en servicio activo, lo cual equivale a 0.9% de la población. El fin de la guerra en Nicaragua ha permitido una drástica reducción en el número de efectivos militares en ese país, pero sus casi 15 mil soldados aún equivalen a 0.4% de la población, o sea, el doble que en México.

México es el segundo país con menor gasto relativo en el continente americano. Nuestra nación dedica hasta ahora a las fuerzas armadas 0.5% del producto interno bruto. Sólo Costa Rica gasta un porcentaje ligeramente menor, de 0.4%, si bien no hay que olvidar que ese país centroamericano carece formalmente de ejército (aun cuando sí tiene una fuerza paramilitar que hace las veces de ejército).

Las cosas no seguirán así mucho tiempo. Independientemente de cuál sea el destino de la rebelión del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, no cabe ninguna duda de que las fuerzas armadas mexicanas han encontrado la excusa perfecta para exigir efectivos y subsidios similares a los que reciben sus colegas de otros lugares del mundo.

El complejo industrial-militar de Estados Unidos sintió que el olor a pólvora en Chiapas era el olor de un gran mercado en México. Mercado de armamentos, de tecnologías bélicas para las Fuerzas Armadas y para las empresas civiles contratistas y subcontratistas.

Así, a partir de ese interés surgido por lo que ocurrió en Chiapas, representantes civiles y militares del complejo industrial-militar se acercaron a los jefes de las Fuerzas Armadas de México. Eso fue privadamente confirmado por unos y otros, lo mismo en la capital mexicana que en Washington.

Y para inducir a las Fuerzas Armadas de México a ser compradores cautivos de bienes y servicios militares estadounidenses, el poderoso complejo industrial-militar presiona, persuade, coacciona, cohecha, invita, exacciona, chantajea e inclusive obliga a sus presuntos y potenciales compradores a someterse a sus deseos.

En ese empeño el complejo industrial-militar tiene, como se puede suponer, un aliado: nada menos que el gobierno de Estados Unidos, cuya obligación es promover exportaciones de bienes y servicios del país.

En México existen, a nuestro modo de ver las cosas, dos registros, dos comprensiones y dos exégesis diametralmente opuestas, antitéticas, si no antagónicas intrínsecamente, de la seguridad nacional.

Una vertiente, la militar que, por lo que se ve, parece más orientada a la soberanía jurídica y política y, en un sentido más amplio, a la del desarrollo económico y social. La otra vertiente -registro, comprensión e interpretación de la seguridad nacional- es la civil; o sea, la gubernamental propiamente, entendida ésta como la que promueve el Estado mexicano moderno.

Empero, esas dos vertientes antagónicas pudieran en un momento dado representarse en una sola, al usar el poder civil su prerrogativa constitucional y, así, abusar del poder militar al ordenarle realizar operaciones policíacas y parapolicíacas, devenidas del registro, la comprensión y la exégesis equivocada de la seguridad nacional.

Como institución, el Ejército no puede desacatar constitucionalmente al poder civil, aunque no falten militares que en lo personal, lo íntimo y lo privado pudieran discrepar de las equivocaciones graves originadas en los mandos civiles.

Esa lealtad distingue -y bien- al Ejército. Pero al mismo tiempo, esa lealtad le impide a la institución evitar ser usada y abusada para fines represivos por el poder civil. El resultado es la imagen controvertida del Ejército.

Paradójicamente, esto nos muestra que, contrario al sentir y parecer generalizados, el Ejército tiene un sentido nacionalista más congruente con la realidad que el que tiene el poder civil como actualmente se presenta en el Estado moderno.

6.3.2 LA SEGURIDAD PUBLICA Y EL REGIMEN JURIDICO DE POLICIA.

Hoy en día, el asunto de la seguridad pública se ha convertido en reclamo permanente que hace la sociedad al Estado en toda la República por hechos que se vienen sucediendo concatenados sin miramiento de ninguna especie.

En numerosos medios de difusión, estudio y denuncia, así como entre la opinión pública, la confusión de términos y muchas veces las respuestas del gobierno han caído en proposiciones fuera de lo previsto en nuestras leyes y de su aplicación correspondiente, de tal manera que dentro de muchos sectores de la sociedad de todo tipo: profesionales, de servicio, políticos, cívicos, culturales, económicos, etc., las noticias muchas veces oficiales desvirtúan y desorientan sobre qué es el ministerio público tanto federal como del fuero común, cuáles son las políticas con que contamos constitucionalmente y qué competencia estricta les corresponde, qué es impunidad, hasta dónde pueden llegar los ciudadanos en defensa de sus intereses y luego, lo que se está convirtiendo en extremo grave: qué es en realidad la seguridad pública con todos sus alcances y con todas las obligaciones que el gobierno tiene para atenderla.

El problema se complica más aún porque estamos viviendo nuevas formas de operación del crimen al grado de que ya se habla de él como crimen organizado,

no sólo en las grandes ciudades sino en toda la República, y esto genera una irritación ciudadana creciente que puede llegar a no tener límites si es que no se formulan soluciones a fondo.

Una irritación ciudadana acumulada y creciente con la mayor facilidad podrá convertirse en violencia invisible y, dentro de un círculo vicioso de causación, generar mayores índices de criminalidad, estableciendo así la cadena de descomposición social de la que ya mucho se habla y que hasta se le considera imprevisible e irreversible.

El concepto "seguridad" proviene del latín *securitas* que, a su vez, se deriva del adjetivo *securus* (se = sin, cura= cuidado, preocupación). Su origen, en el ámbito emocional -subjetivo significa- "despreocupado", "sin temor" o "sin motivo para preocuparse". También es definida como "confianza, tranquilidad de una persona", esto es, da la idea de que no hay ningún peligro que temer. Como sinónimos se enumeran "certeza, certidumbre, firmeza, entereza", que son categorías de carácter predominante subjetivo enfocadas a la constitución interna del individuo.

El concepto abarca también, una dimensión objetiva que se circunscribe a la situación externa en el sentido de ser libre o estar exento de riesgos, amenazas, peligros o daños.

Otro de los factores que tienen incidencia, aunque sea derivativa, sobre la seguridad nacional es el de la seguridad pública. Obviamente la pregunta que surgiría es: ¿por qué se hace una equiparación entre seguridad pública y seguridad nacional?, la seguridad nacional tiene una doble condición: la exterior y la interna. Los principios constitucionales de la política exterior dan cuenta de una relación con el mundo basado en los fundamentos del derecho internacional y, aunque con sus problemas, esos principios han dado una gran estabilidad al país en el concierto mundial.

En cambio, la seguridad pública implica la preservación de las condiciones armoniosas de convivencia entre los integrantes de la sociedad, lo que implica la preservación de las condiciones físicas y los bienes personales.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe la obligación del Estado, mediante los órganos respectivos, de establecer medidas adecuadas de seguridad pública y los particulares tienen el derecho correlativo; un aspecto de la seguridad pública es la prevención delictiva y a ella se debe aplicar una proporción significativa de las contribuciones destinadas a cubrir los gastos públicos.

El derecho a la seguridad pública en el aspecto de prevención delictiva está regulado en diferentes preceptos constitucionales, entre los cuales destacan los artículos 14, 16, 17 y 18, especialmente el 21, relacionado con la aplicación de los reglamentos gubernativos y de policía, cuyo objetivo es establecer sanciones por faltas leves consideradas inconvenientes y cuya comisión puede ser el antecedente de una conducta criminal; y el 115, fracción tercera, inciso H), en el cual se establece una competencia para los municipios en materia de seguridad pública y tránsito.

Constitucionalmente, en el capítulo titulado "de las garantías individuales", se señala la existencia de dos cuerpos de policía: la preventiva y la judicial; pero como se requiere actividades policíacas para múltiples asuntos, en variadas ocasiones se han creado policías derivadas de autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal. Como ejemplo, encontramos a las policías forestal, de caminos y puentes, fiscal, sanitaria, etc.

Son diversas las formas en que puede alterarse la seguridad pública y esas formas han sido tipificadas como delitos comunes dentro de los códigos penales de cada una de las entidades, y también se ha establecido lo que conlucne en materia de fuero federal según el ámbito de aplicación. Debido a que hay gran similitud entre los códigos penales de todos los estados, se puede tomar como referencia la identificación de los delitos que se describen en el "código penal para el distrito federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal", para tener una panorámica clara de lo que comprende el ámbito delictivo.

En los 23 capítulos de este código se enlistan los encabezados de los delitos que pueden alterar la seguridad pública en el país; así, se habla de delitos contra la seguridad de la nación, contra el derecho internacional, contra la humanidad, contra la seguridad pública, en materia de vías de comunicación y de correspondencia, contra la autoridad, contra la salud, contra la moral pública y las buenas costumbres, revelación de secretos, los cometidos por servidores públicos, contra la administración de justicia, responsabilidad profesional, falsedad, contra la economía pública.

También se habla de delitos sexuales, contra el estado civil y bigamia, en materia de inhumaciones y exhumaciones, contra la paz y seguridad de las personas, contra la vida y la integridad corporal, contra el honor, privación ilegal de libertad y de otras garantías, en contra de las personas y su patrimonio, y encubrimiento.

194

194 Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, México, Edit. Harla, 1969.

Todos estos delitos son los que pueden alterar la paz y seguridad pública y por ello se tipifican y se establecen las sanciones correspondientes. Importa decir que hay ocasiones en que estos ilícitos no se hacen del conocimiento de la autoridad competente, pues en algunos casos los preservan los mismos afectados y, en otros, a lo sumo llegan al conocimiento de los representantes públicos que tienen directo contacto con la ciudadanía; a saber, la policía judicial -tanto federal como estatal-, y la preventiva (o administrativa, como se establece constitucionalmente).

Una seguridad pública requiere de un cuerpo de normas unificadas, sencillas y prácticas, en materia de protección y vigilancia, que tenga aplicabilidad en todo el país a través de los distintos cuerpos o sistemas de seguridad pública dependientes del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, y que la población las conozca y afirme la idea de que es un servicio diseñado para su protección y defensa.

Pero las posibilidades de que se llegue a establecer un sistema unitario para la seguridad pública y régimen jurídico de policía son difíciles, puesto que la complejidad de las relaciones dentro del pacto federal y de la vida institucional de cada uno de los Estados federados, impiden esa pretensión. Ello aunado a que muchas decisiones en la distintas esferas del ejercicio del poder de policía son unipersonales y responden más a fines de prestigio político que de servicio, y concluyen cuando acaba el período de gestión del responsable.

El síndrome del temor existe, nos acompaña a todos. Los secuestros, los atentados, los asaltos con violencia, los robos, el abigeato y, en general, la inseguridad que impera en todos los rincones del país, han provocado el surgimiento de empresas que prestan servicio de seguridad privada.

Los autores de estos delitos, según esas empresas, son policías o expolicías, exmilitares o militares y grupos bien organizados de delincuentes que tienen entre sus miembros a elementos que pertenecen o pertenecieron a alguna corporación policiaca en México.

Ante esta situación de inseguridad, hay empresas que ofrecen desde un auto blindado hasta escoltas, servicio de espionaje, hombres armados para vigilar eventos sociales, circuitos cerrados de televisión, y la más alta tecnología para proteger la integridad física de las personas y de sus bienes. Así, funcionarios de alto nivel, empresarios, ganaderos, hombres de negocios y, por supuesto narcotraficantes, son los que con un gasto inicial de 300 mil nuevos pesos pueden proteger sus vidas por calles, avenidas y carreteras del país.

Pero, inclusive, esas corporaciones habían venido trabajando libremente prestando sus servicios, por ello, se optó por tener un control de éstas y así varios

gobiernos estatales han publicado acuerdos mediante los cuales se convoca a las empresas que prestan servicios privados para registrarlas en el sistema de control de servicios privados de seguridad.

La finalidad de ese sistema es contar con un registro de los elementos que laboran en ese tipo de empresas, mediante la elaboración de un expediente en el que se incluyen datos personales, fotografías y una ficha dactiloscópica que permite su identificación, para evitar la proliferación de grupos que puedan ser fuentes de ilegalidad, pues en su actividad utilizan armas que deben ser de las autorizadas por la ley respectiva.

Con ese control se pretende evitar que dichos cuerpos auxiliares de policías u organismos civiles de auxilio vial, terrestre o aéreo, invadan funciones que son competencia de la policía preventiva o judicial. También se les señaló a dichas empresas de seguridad privada y de custodia en el traslado de fondos y valores que realicen funciones eminentemente complementarias y de apoyo a los órganos preventivos e indagatorios, pues sus actividades no se deben involucrar en las áreas restringidas a los órganos constitucionales.

La preservación de la seguridad pública al interior de la nación es un problema que ha alcanzado dimensiones extraordinarias, pues los cuerpos designados para ello son insuficientes, en ocasiones incapaces y también suelen aliarse a los delinquentes, por lo que su labor en lugar de proporcionar ayuda, complica más la situación.

Casi todos los sectores de la sociedad mexicana comparten la idea de que ser policía en México significa prácticamente tener "carta de impunidad", estar por encima de la ley, gozar de fuero, violar los derechos humanos, recibir prebendas, canonjías y sobornos, tener acceso al poder y ser inmune a las sanciones legales. De aquí que la sociedad vea en la policía un verdugo más que un protector.

El paso entre el policía y el delincuente está muy identificado: existe un puente de "comunicación" entre ambos. Así vemos judiciales que son parte de la mafia del narcotráfico, federales que actúan como "madrinas" y vendedores ilegales de armas, agentes que se han organizado en bandas para asaltar, violar, amenazar, secuestrar y hasta asesinar, con la impunidad que les da el "charolazo". La simbiosis entre policías y delinquentes ha sido evidente en varias corporaciones policiacas.

Por ello emerge la necesidad de que las actividades de la policía queden normatizadas por ordenamientos unitarios para que la población de todo el país los conozca y evite los abusos que sufre cuando se traslada de un Estado a otro de

un Municipio a otro, en donde suelen existir criterios distintos de aplicación de la ley.

Es pertinente acelerar la reestructuración de las policías para que se enfrenten a la creciente ofensiva de la delincuencia, pues ésta parece haber rebasado las capacidades de control del Estado.

Como instituciones de un Estado de derecho, las corporaciones policíacas deben asegurar que ninguna entidad u organización tenga la capacidad de atentar contra la vigencia de la norma constitucional que expresa el pacto social básico de México. La seguridad pública es un bien de la sociedad y se entiende como una de las condiciones fundamentales para la paz, la libertad y la justicia social.

Actualmente, falta en la policía un sistema operativo de inteligencia que permita enfrentar con éxito la ola de secuestros, porque éste es el rubro del crimen organizado en donde los delincuentes han enfocado todas sus baterías y, en consecuencia, se requiere atacarlos con el apoyo de la ciudadanía y de todas las autoridades gubernamentales.

Un factor muy importante para combatir el crimen organizado sería la colaboración ciudadana, sin embargo, la población en general tiene ahora más temor de los policías que de los propios delincuentes, lo que la hace reticente a colaborar en cualquier investigación. Una prueba de ello, es que los empresarios secuestrados se niegan a ser interrogados una vez que son liberados por sus captores, lo que permitiría conocer a fondo la operación de las bandas.

Esta imagen negativa de la policía mexicana sigue en aumento sin que los directivos de las diversas corporaciones contra el crimen hagan algo para cambiarla. Un elemento importante para cambiar positivamente esa imagen sería establecer programas policíacos de colaboración a la ciudadanía para que esta sienta respeto y protección cuando lo necesite, no sólo cuando ha sufrido algún asalto o alguna violación de sus garantías individuales.

Se están dando casos en algunas ciudades del país en que sus habitantes han tenido que organizarse para combatir ellos mismos el crimen mediante la instalación de alarmas generales en las calles, con la posibilidad de que cualquier vecino las opere desde su domicilio en el momento en que es asaltado y de inmediato todos salen armados para detener a los delincuentes, pero esto nos puede llevar peligrosamente al principio de querer hacer justicia por nuestra propia mano.

Por otra parte, y en estrecha colaboración con las actividades que realizan las fuerzas armadas y al contribuir en el sustento de las instituciones y en la defensa

de la integridad nacional, los cuerpos de seguridad pública deben ajustar el papel que juegan en el desarrollo del país de acuerdo con las directrices marcadas en la Constitución General de la República y en el propio Plan Nacional de Desarrollo.

Como instituciones de un Estado de Derecho, las corporaciones policiales deben asegurar que ninguna entidad y organización tenga la capacidad de atentar contra la vigencia de la norma constitucional que expresa el pacto social básico de México. La seguridad pública es un bien común de la sociedad y se entiende como una de las condiciones fundamentales de la paz comunitaria, la libertad y la justicia social. Así, con la actuación tanto de las fuerzas armadas como las que participan en el mantenimiento de la seguridad pública, se preserva la seguridad nacional en el ámbito interno y, en consecuencia, esa estabilidad se refleja en el exterior.

The background of the page features four parallel, diagonal stripes that run from the top-left towards the bottom-right. These stripes are dark gray with a fine, stippled texture, set against a plain white background. The stripes are evenly spaced and create a strong sense of movement and depth.

CAPITULO VII

**LA SEGURIDAD ECONOMICA DE
MEXICO**

CAPITULO VII

LA SEGURIDAD ECONOMICA DE MEXICO

7.1 LA INTEGRACION ECONOMICA.

En el mundo actual, donde el neoliberalismo pragmático intenta llenar el vacío ideológico, la política exterior de la mayoría de las naciones se guía por la necesidad de solucionar problemas económicos internos, así como de expandir el poderío económico, financiero y comercial.

En el caso de México, la ideología del neoliberalismo social seguida por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, la necesidad de obtener aceptación y apoyo externos, la crisis económica doméstica e internacional y el vuelco de la geopolítica internacional que le tocó vivir, han obligado una adecuación sustancial a los principios tradicionales de política exterior. Dentro del nuevo orden internacional México ha tenido que buscar su espacio, y según las prioridades mostradas por la política exterior de la administración salinista, éste se encuentra del lado estadounidense.

Así, todo este reordenamiento mundial ha conformado el nuevo nacionalismo, el cual ya no se ve como una propuesta sacramental, congelada, compuesta por políticas de ayer que en la actualidad son inoperantes. "Si el nacionalismo define lo que nos ha hecho ser una y la misma nación a través de los siglos, no podemos aceptar que, por atarse a procedimientos del pasado, se le pretenda ver como un obstáculo para nuestro desarrollo."¹⁹⁵

En el presente sexenio todos los intentos por ubicar el nuevo nacionalismo han provenido del poder presidencial bajo dos hipótesis: que la amenaza externa no existe más y lo que ahora se vive son tiempos de integración y de complementación, y que la bipolaridad ha dado paso a la multipolaridad.

El punto neurálgico para la transición no sólo del concepto de nacionalismo sino de la actuación de México en el exterior era la perspectiva desde la que se enfocaba a Estados Unidos; mientras ese país fue la mayor amenaza para el nuestro por sus afanes expansionistas e intervencionistas, por el deseo de apropiarse de nuestros recursos naturales o, al menos, de controlarlos, la posición mexicana fue defensiva, pero a la vez activa, manteniendo como guías rectoras los principios de política exterior. Sin embargo, ahora que se pretende ver a ese país como aliado y "socio" -y se propone sacar ventajas de esa vecindad-, se adopta una posición más pragmática.

¹⁹⁵ V INFORME DE GOBIERNO, Carlos Salinas de Gortari, México, 1983.

De ahí que México debe tener una nueva concepción de las relaciones internacionales y configurar de manera distinta sus alianzas estratégicas para que pueda participar activamente en este cambio y en los bloques económicos regionales que se van a conformar y que para su integración requieren más de criterios económicos y geográficos, que de los tradicionales de alianzas políticas o ideológicas.

Por esta razón, se debe pensar en un nuevo enfoque de la seguridad nacional que vaya de acuerdo con los tiempos y que no sólo contemple los aspectos de defensa y militares -como lo hemos expresado en incisos anteriores-, sino que considere (además de los ámbitos ya abordados también en los capítulos precedentes), un ámbito adicional y diferente: la seguridad económica.

En un futuro inmediato, México no estará más frente a Estados Unidos sino junto a él, y la nueva política exterior pondrá el acento en la búsqueda de ventajas en materia de cooperación económica, lo cual se traducirá en un abandono paulatino de las banderas de no alineación, de la integración latinoamericana, la defensa de los movimientos de insurgencia centroamericanos y la autodeterminación de los pueblos.

Los costos para México quizás sean elevados; nuestro país probablemente se vuelva más vulnerable a las decisiones provenientes del gobierno e instituciones estadounidenses, y su presencia en foros internacionales se vea reducida, y quizás su voz defensora de la autodeterminación de los pueblos y de la soberanía pierda autenticidad. Por la importancia que representa esta situación consideramos que ésta debe analizarse a la luz de los lineamientos de seguridad nacional que se pretendan implantar en México, y es por ello que se agrega este apartado de seguridad económica para revisarlo por separado dentro del entorno de la globalidad propiciada a partir del nuevo orden internacional en donde ocupa un lugar muy importante la integración económica.

La tendencia actual de la organización social en el mundo se encuentra marcada por una orientación a globalizar las relaciones, especialmente las económicas. Y muchas de las decisiones para la internacionalización de las economías corresponde a decisiones gubernamentales, cuyo interés puede agilizar esa dinámica, aún en contra de los deseos de los sectores productivos.

Los ejemplos más claros corresponden a los países que tienen mayor temporalidad de haberse configurado como Estados nacionales y que, precisamente, se encuentran en el hemisferio occidental; lo que indica que su historia le ha mostrado a sus gobernantes las insuficiencias de desarrollar proyectos económicos de

largo alcance, por lo que esos países han sido involucrados en los procesos identificados como de integración.

En algunas de estas tendencias se dice que el objetivo es únicamente formar un mercado de libre comercio, pero de acuerdo con la teoría de la integración económica, éste es sólo el primer paso para posteriormente proceder hacia la integración, y para ello primero se tienen que cubrir los peldaños iniciales.

La integración es un concepto que ha tenido muchas connotaciones; así, al hablar de integración, se aspira a unir las partes de las diversas actividades económicas en un todo. Pero ¿qué es ese todo? es un todo inexistente al que se aspira llegar mediante un proceso que implica toda una serie de proposiciones, decisiones y acciones que lleven a configurarlo.

Por eso, la integración, fenómeno típico de la sociedad económica internacional es, en este momento histórico, la meta a la que se aspira; es el todo que se puede crear con la unión de las partes económicas ya constituidas por los Estados-nacionales, para que, con ello, se pueda superar una conciencia limitada de desarrollo económico y se pugne por una de integración, que es el conocimiento preciso de las implicaciones y riesgos que tiene el dejar de ser autónomo en decisiones, especialmente de política económica, para fundirse con las decisiones de los otros.

Hasta nuestros días, la integración económica, como un nuevo espacio y una nueva forma de organización económico-social, sólo puede trascenderse si, como lo demuestra la experiencia, se cubre un conjunto de aspectos, entre los que destaca trascender los límites del Estado nacional.

En Europa occidental esos proyectos empezaron a tomar forma después de la segunda conflagración mundial ya que era el mapa geopolítico que resultó del conflicto y el estigma de las desgracias contraídas por el suceso, lo que cambió las formas de pensar, pues como fue reconocido por el entonces ministro francés de Relaciones Exteriores, Robert Schuman, cuando presentó en mayo de 1950 el plan para unificar las industrias del carbón y del acero (CECA), que por detrás estaba la intención de reconciliar a los países europeos para que posteriormente se vislumbraran las posibilidades de la constitución de una federación europea.

Al firmarse el Tratado de París que formalizaba la constitución de la primera de las organizaciones de las Comunidades Europeas, se inició la búsqueda de los mecanismos necesarios para aplicar ese enfoque a otros rubros de la economía. Las negociaciones llevaron a la creación de dos nuevos esquemas (la CEE y la EURATOM), consolidados en los Tratados de Roma de 1957.

Después de la declaración intencional, la integración europea era un desarrollo inercial, hubo muchos problemas que superar y muchos aciertos que se fueron acumulando; por ello, ante la evaluación de los éxitos y obstáculos, los primeros tuvieron una mayor ponderación que se consideró como estímulo para ampliar el espacio. Para enero de 1973 se amplía este espacio por lo que la comunidad de los seis se convierte en la de los nueve con la inclusión de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña; posteriormente se agregaron Grecia, España y Portugal.

El Plan Delors de 1985 y la adopción del Acta Única Europea de 1987 son mecanismos que aceleran el proceso, no obstante que se encuentran latentes las diferencias entre los líderes políticos de las naciones europeas, de las cuales se puede destacar el discurso de Margaret Thatcher frente al Colegio de Europa en 1988. Pero la meta fue llegar al 31 de diciembre de 1992 para llevar a cabo la instrumentación de los acuerdos que permitan el libre tráfico de personas, mercancías, capitales y servicios, entre los integrantes de la Comunidad de los Doce, la cual se verificó en octubre de 1993.

A diferencia de la CEE, en el caso de América Latina han existido diversas propuestas que aspiran a colaborar en el diseño o a potenciar las posibilidades de la integración, pero la trascendencia de los esfuerzos había sido poco alentadora porque se pretendían emular los procesos de integración económica de los países de la Europa Occidental con algunas variantes adecuadas a la situación de la región, pero los resultados fueron magros.

La intención por la integración económica de América Latina tiene ya una larga historia pues desde 1949, bajo los auspicios de la CEPAL, se creó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano donde se planteaba la necesidad de que los países de la región centroamericana realizaran un esfuerzo de integración común.

Posteriormente, en 1957, este intento recibió el apoyo político mediante la Carta de San Salvador, sin que fructificara por las diferencias del régimen guatemalteco de Jacobo Arbenz con los otros gobiernos del área; pero para diciembre de 1960 se lograba la formalización mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Pero ese intento no ha sido el único. Algunos meses antes, en febrero de 1960, se había firmado un documento similar titulado: "Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e Instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio"; en el que se decía que los gobiernos representados en la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina, estaban persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de

las barreras al comercio intrarregional, constituía la condición fundamental para que los países de América Latina pudieran acelerar su proceso de desarrollo económico, como forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos.

También se manifestaron conscientes de que el desarrollo económico tenía que ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de las normas que contemplan debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo.

Para tal efecto, se firmó un tratado que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), donde se estipuló que la zona de libre comercio se perfeccionaría en un período no superior a los doce años desde su entrada en vigor, lo cual se ratificaba en el artículo 61, indicando que al expirar ese plazo se procedería a examinar los resultados obtenidos e iniciarían las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del tratado y adaptarlo a una nueva etapa de la integración económica.

Para la ALALC se cumplió el plazo de los doce años pero no el del establecimiento de la zona de libre comercio, por lo cual los representantes gubernamentales acordaron darse otra oportunidad, ampliando el plazo, mediante el protocolo de Caracas, hasta 1980.

Sin embargo, la ampliación del plazo no rindió los frutos esperados, por lo que en la XIX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, celebrada en Acapulco, México, se acordó sustituir a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio por la Asociación Latinoamericana de Integración que sería más flexible en el establecimiento de los tiempos y las formas para el logro de sus objetivos, y que a largo plazo promoviera, de manera gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano. Producto de ello es el acuerdo entre Argentina, Brasil y Uruguay para establecer en 1999 una zona de libre comercio.

No obstante los fracasos, se ha insistido en revitalizar los procesos en diversos momentos. Los tratados de todos los acuerdos han sido reformulados; así fue como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración; también se formó, como una alternativa de revitalización del Mercado Común Centroamericano, la creación del Comité de Alto Nivel que propuso un proyecto para la creación del Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana; asimismo como otra alternativa de

apoyo a los procesos de integración, mediante programas de cooperación regional, se estructuró el Sistema Económico Latinoamericano.

Los casos de instrumentación de los proyectos de integración tienen una larga historia que se remonta a la siguiente década de la conclusión de la segunda conflagración mundial.

Parece indiscutible que el haber propuesto un proceso de integración en un momento histórico en que los Estados nacionales habían salido de un conflicto que desgarró al conglomerado europeo, donde nadie se escapó de una u otra manera, de ser víctima de la conflagración era, en ese momento, aventurado. Lo aventurado se basaba en el supuesto de que aquellos integrantes de una sociedad que fueron enemigos hasta el grado de eliminarse físicamente, nunca podrían incorporarse a la convivencia supranacional dentro de un proceso integracionista.

Compatibilizar una diversidad de idiomas, desarrollos económicos, proyectos políticos cambiantes y organizaciones sociales disímiles, entre otras cosas, es una empresa que requiere de un gran interés y dedicación para consolidar el proceso de integración. Y ello fue parte de la tarea que se asumió por distintas personas en diversos momentos.

Pero, además, estuvo el respaldo de una gran tradición político-organizativa para instrumentar los mecanismos que permitieran superar los obstáculos. Así la comisión cumple una serie de funciones entre las que destaca la proposición de sustentos legislativos para la operabilidad de las políticas comunitarias, que también ejecuta, además de administrar el presupuesto y representar a la Comunidad Europea en sus relaciones internacionales. La elección y rotación de sus integrantes permite que su compromiso sea velar por los intereses de la CEE.

El Consejo de Ministros que se encarga de la toma de decisiones actúa en el doble sentido de instrumentar las propuestas comunitarias del consejo y la representación y defensa de los intereses de sus respectivos países, sin menoscabo de las finalidades de la integración.

El Parlamento Europeo es quien controla las decisiones del consejo y las propuestas de la comisión. La Corte Europea de Justicia con el carácter de cumplimiento obligatorio de sus decisiones, interpreta la legislación y dictamina los asuntos relacionados con los tratados o que involucren a las instituciones comunitarias.

También las reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno, junto con el presidente de la comisión, que forman el Consejo Europeo, sirven para estudiar las

cuestiones de importancia para el funcionamiento de la comunidad y para formular o reorientar su política exterior.

Simplemente, como se puede intuir, en la configuración de las instituciones se rescató el modelo, más o menos operacional, del equilibrio de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, complementándolos en cada uno de los casos con los órganos decisoriales de las formas de organización político-administrativa vigentes. En cada uno de ellos hay representantes de los integrantes del proceso pero en su responsabilidad está velar por los intereses de la comunidad.

Lo dicho hasta aquí, parecería una apología del proceso de integración de la Comunidad Económica Europea, pero la razón de ello se basa en los resultados obtenidos y las expectativas a lograr. Y aunque estaba la intención de tener una Europa sin fronteras hacia fines de 1992, los problemas económicos habían retrasado la plena aprobación del Tratado de Maastricht, el cual finalmente se aprobó en octubre de 1993.

Por su parte, los proyectos integracionistas latinoamericanos ya eran parte inherente de los discursos de los presidentes y/o ministros del exterior de las nuevas administraciones elegidas democráticamente en la región, después de la salida de los militares del gobierno en muchos países del área.

Pero ello no era nuevo pues a partir de la proposición de crear los diversos proyectos de integración primarios como el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la posterior creación del Pacto Andino, ya existía esa tendencia. Todos los presidentes civiles y algunos militares proponen a la integración como una tarea de sus gobiernos.

Efecto de ello es que los cambios de gobierno ocurridos en el marco de la crisis económica de los años 1981-1982 que afectó a los países desarrollados, permitió la reorientación en la toma de decisiones en materia económica dejando la prerrogativa a las fuerzas del mercado, que unos llamaron neoconservadurismo y otros neoliberalismo.

Así podemos ver que la integración esbozó su orientación en diversas proposiciones alternativas; por ejemplo, se hablaba de las posibilidades de integración de países de Europa oriental con los de la occidental, sin que ello sea, hasta el momento, más que una idea; de cambiar el modelo del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) para promover la integración exclusivamente de algunos de los países de Europa del Este como es el caso de Polonia, Hungría y Checoslovaquia; y de que Rusia estableciera un tratado de libre comercio con la CEE.

También se mencionó la formalización del proceso para la constitución del Mercado Común de América del Norte; la reactivación de los acuerdos de la integración subregional como el Pacto Andino y la triada del cono sur compuesta por Argentina, Brasil y Uruguay; la enunciación de la propuesta de la conformación latinoamericana, con fines de integración, del grupo de los once como ampliación del Grupo de Río; el fortalecimiento y reactivación de la ALADI; la posibilidad de dinamización, con perspectivas de integración al bloque conformado por la Cuenca del Pacífico; y los también ya antiguos pero tímidos intentos de integración en Asia y África.

En la actualidad la globalización y la integración económica son términos que han sido insertados en la discusión científica para explicar una nueva realidad en políticas económicas internas y en las relaciones internacionales contemporáneas. Desde esa perspectiva, diversos países han optado por circunscribirse en bloques económicos para alentar su desarrollo económico interno; la Comunidad Económica Europea, Japón con el sudeste asiático y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son muestras de este nuevo orden económico internacional.

En años recientes, las economías tradicionalmente cerradas, como la mexicana, han sufrido una transformación estructural, que difícilmente, se hubiera visualizado con claridad al inicio de los años ochenta.

Dentro de ese proceso acelerado, algunos elementos que irrumpieron en el plano internacional, se han revelado como fundamentales.

En ese sentido, determinar la incidencia de conceptos tales como: globalización de la economía mundial; apertura comercial y desregulación internacional en la evolución de algún sector específico de la economía de nuestro país, es una tarea delicada. Todo país que aspire a mantenerse en las corrientes comerciales, financieras e industriales de vanguardia, deberán tomar en cuenta estos tres elementos.

El origen del concepto de globalización, es una gran medida la creciente interdependencia de las economías, tanto a nivel regional como mundial. La mayor presencia del Estado era considerada como sinónimo de una mayor justicia social. Durante muchos años, cuando fue necesario promover la industrialización del país, el Estado creó empresas y entidades públicas para canalizar recursos y subsidios, compró compañías que se encontraban en dificultades financieras para salvar empleos y apoyar la producción.

No obstante, la corriente globalización de la economía estaba en marcha desde mediados de los setenta. Una expresión clara de esta nueva tendencia la consti-

tuyó la iniciativa de los Estados Unidos de América de incluir los servicios en la agenda de negociaciones del GATT.

Otro signo importante del fenómeno de globalización, es que se da en todas las latitudes del planeta. En este sentido, la economía mundial se convierte en el organismo único a cuyo margen no puede desarrollarse ningún Estado, independientemente de su sistema social y nivel económico.

Para que el concepto de globalización pueda efectivamente imponerse en el mundo, se requiere de ciertas condiciones, entre las que se encuentra la libertad de los mercados. En la visión de una economía planetaria, la apertura comercial debe propiciar la distribución de la riqueza de manera más equitativa.

Es obvio que en ese mundo de libertad comercial un elemento determinante será la capacidad competitiva de cada economía nacional. Esta será la condición de la supervivencia misma de dichas economías. De cualquier forma se impondrán nuevas alianzas que busquen enfrentar la aguda competencia comercial, como es el caso de la Unión Europea y los bloques comerciales, entre los que destaca el originado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Debe señalarse que el TLC tiene como finalidad crear una zona económica libre de restricciones, particularmente las arancelarias, donde se realice un libre flujo de mercancías y de libre y leal competencia.

Para entender el concepto de desregulación, es menester recordar que en otra época al concepto equivalente de globalización se le conocía como internacionalización, que quería decir que una unidad económica determinada se introducía a diversos terrenos nacionales, lo que implicaba hacer frente a una gran diversidad de marcos jurídicos y fórmulas comerciales aplicadas en cada uno de esos países.

En contraste, el concepto de globalización conlleva la idea, tanto en lo jurídico como en lo comercial, de que de los marcos se ajusten a reglas impuestas de manera uniforme.

Esta desregulación se da también al interior de cada país y no exclusivamente en el plano internacional. Así, encontramos que dentro de Estados Unidos, el primero de enero de 1985 desapareció el organismo regulador del transporte aéreo llamado Civil Aeronautics Board, que existía desde 1938. En 1980 se eliminaron las restricciones al derecho de carga y la práctica de fijación de tarifas concertadas en el transporte terrestre. En 1982, la Federal Communications Commission llegó a un acuerdo con la ATT a fin de dividir su monopolio regulado con siete grandes compañías telefónicas regionales y para la eliminación de exclusividades

en el suministro de equipos y en los servicios internacionales de telecomunicaciones y transporte de datos.

En general puede decirse que desregulación es un delicado balance entre protección e intervención.

En conclusión, podemos decir que: lo global es un concepto; la apertura es una estrategia; la desregulación es un instrumento. No sólo para un Estado, sino para cualquier empresa, resulta indispensable conceptualizar su actividad de manera global, significando con ello el poder moverse en un horizonte planetario con normas uniformes y sin trabas. La apertura constituye una estrategia del Estado, para garantizar el libre juego de los intereses comerciales industriales y financieros mundiales, que habrán de desarrollarse dentro de un territorio determinado.

La desregulación es un poderoso instrumento que dé a la apertura el marco jurídico adecuado, con una normatividad esencialmente uniforme con las reglas del juego impuestas en las grandes corrientes comerciales, financieras e industriales mundiales.

Este es el contexto en que previsiblemente se desarrollará la economía de un país como México en el futuro próximo.

Invocado ad nauseam en los discursos diplomáticos, en el vocabulario de los librecambistas contemporáneos y en toda suerte de debates académicos, pero todavía impreciso en su definición y alcances, el concepto de globalización se ha convertido, a pesar de su misma vaguedad, en una de las categorías básicas para explicar el curso del acontecer internacional contemporáneo. Aún los críticos más acérrimos de la globalización -en tanto que proceso y como categoría analítica- encontrarían difícil negar el hecho de que hoy el impacto de los acontecimientos internacionales en muchos renglones de la vida cotidiana es mucho mayor que, por ejemplo, hace 20 años. Digalo si no, por ejemplo, el predominio del reino de la imagen, la tecnología de la información y la fiebre telemática (mezcla de telecomunicaciones con informática).

Por otra parte, hay quienes piensan que el proceso de globalización estaría sentando las bases para la creación de un Estado supranacional, es decir, una entidad superior en la cual, a manera de un nuevo Leviathan, los Estados de la hoy fragmentada sociedad internacional cederían parcial o totalmente su soberanía, creando así un (mega) poder global, inédito en la historia de la humanidad.

En otras palabras, se vislumbra una entidad capaz de brindar soluciones globales a problemas también globales. Tales propuestas se popularizaron conforme terminaba la Guerra Fría y los grandes poderes mundiales no sólo entraban

aceleradamente en una etapa de distensión, sino que también eran capaces de poner de acuerdo para respaldar la denominada "Operación Tormenta del Desierto" en el Golfo Pérsico en la alborada de 1991.

La propuesta parecería más que atractiva. Después de todo ¿no sería deseable vivir en un mundo de valores compartidos donde la cooperación y no el conflicto fuese el signo distintivo de los nuevos tiempos? ¿No parecería que la única forma de salvar al orbe de su penoso proceso de autodestrucción sería volver a confiar en nuestros semejantes, guiados por la idea de Rousseau en el sentido de que el hombre (y por tanto sus creaciones, como el Estado planetario) es bueno por naturaleza? Más allá de esta necesidad urgente que se inscribe en el mundo del deber ser, hay que preguntarse seriamente si la propuesta resulta realmente necesaria y, sobre todo, posible.

La creación de un Estado supranacional se antoja necesaria en la medida en que es urgente regular o eliminar los aspectos negativos o simplemente conflictivos que el propio proceso de globalización fomenta: definición de rutas de transporte aéreo y empleo de vías de comunicación, alteraciones ecológicas, combate al narcotráfico, necesidad de códigos de conducta que eviten el uso indebido de información financiera y militar, protección de la propiedad intelectual, etc. Estos asuntos no pueden dejarse en manos del más fuerte -que no siempre es el más sensato- sino que evidentemente requieren del concurso de una autoridad mayor, esa sí caracterizada en lo posible por la neutralidad, la mesura y el empleo del suave consenso sobre la indeseable fuerza. En otro sentido, también es necesaria, si deseamos detener la tendencia involucriativa del hombre en relación con su habitat, la construcción de un nuevo sistema de pertenencias, en donde prive la conciencia planetaria sobre la nacional y la regional.

El mundo debiera adoptar un modelo de desarrollo sostenible que nos permita revertir las tendencias suicidas que afectan la continuidad de la vida en el planeta. Aquí la cuestión se torna crítica porque, por doquiera que se le analice, ni los Estados regidos por economías centralizadas ni la mítica "mano invisible" de la que Adam Smith hablaba hace dos siglos y a la que tanta fe le tienen hoy los líderes del mundo, muestran respuestas para solucionar el mal entrópico que nos aqueja. Antes estas carencias, un Estado supranacional podría hacer mucho -al menos así se antoja- por la quebrantada salud de la Madre Tierra.

Pero no parece viable que en el corto o en el mediano plazos la globalización sea capaz de conducir a un desarrollo de esta naturaleza. Existen en la ruta hacia el Estado supranacional -o, si se quiere lo mínimo, hacia una organización internacional que supere la efectividad de las hoy desgastadas Naciones Unidas- más tendencias centrífugas que centripetas, y más fragmentación que unidad.

Se ha dicho que la suscripción del NAFTA o TLC, que tantos desvelos -quizás innecesarios, por cierto- ha costado a México, es el primer paso para la creación de una zona hemisférica de libre comercio "desde Alaska hasta la Patagonia", como decía el expresidente norteamericano George Bush. Sin embargo, dicha zona, propuesta por Washington en julio de 1990 en la llamada Iniciativa para las Américas, todavía enfrenta ante sí varios problemas: los diferentes niveles y modalidades de protección en Estados Unidos y América Latina, la desigual calidad de los mercados, y la carencia de una estrategia industrial coherente tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica son sólo algunos de ellos, por no hablar de la histórica (y en muchos sentidos justificada) desconfianza de los ciudadanos (aunque no de los gobiernos actuales) de América Latina hacia sus potenciales socios nortños.

Similares temores surgen del otro lado del Atlántico cuando en la nascente Comunidad Europea se percibe la evidente realidad del liderazgo alemán, hecho al que se suman las resistencias de Dinamarca, Francia y Gran Bretaña para incorporarse de lleno a la dinámica integracionista, la incertidumbre acerca del papel que jugarán Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes en el nuevo orden europeo, la recesión que ha golpeado a la región con particular intensidad en los últimos dos años y los problemas en las finanzas y los mercados monetarios que de cuando en cuando traumatizan a divisas como la libra esterlina, el franco francés o la peseta española en su tormentosa relación con el marco alemán.

Ni siquiera los japoneses, cuya capacidad para desarrollar certeras estrategias de negocios y colocar sus productos en los mercados internacionales está fuera de toda duda, tienen la llave para acelerar bajo su égida el proceso de formación de un bloque comercial con sus vecinos asiáticos, que parecen temerles tanto como los latinoamericanos a Estados Unidos o los daneses a Alemania. Además, las tribulaciones económicas (el PIB sólo creció uno por ciento el año pasado) no dejan demasiado esfuerzo para intentos integracionistas.

A todos estos formidables obstáculos económicos para la globalización se suman otros de carácter político, que tienen que ver con el nuevo signo de los conflictos mundiales. Si bien es cierto que tanto la caída del Muro de Berlín en 1989 como la descomposición del sistema soviético significaron el final de casi medio siglo de enfrentamiento Este-Oeste, también es verdad que este diferendo tiende a ser sustituido por dos rivalidades yuxtapuestas: la Oeste-Oeste y la Norte-Sur.

La primera se caracteriza por considerables diferencias en las asignación de las ganancias en la economía internacional, en la concepción de la dupla capital-trabajo, en las distintas estrategias de negocios, y en las relaciones Estado-empresa privada dentro de las economías de mercado más relevantes, es decir,

Estados Unidos, Europa y Japón. En realidad, el sistema capitalista contemporáneo está compuesto por varios capitalismos. No es lo mismo el liberalismo individualista norteamericano, que el colectivismo conciliador de corte socialdemócrata en Europa, que el capitalismo japonés, también fuertemente colectivista y dotado de peculiares relaciones Estado-empresa privada.

La otra rivalidad, la Norte-Sur, es económica, pero también, sobre todo, política e ideológica. Desde la frontera México-Estados Unidos hasta la de la URSS e Irán, pasando por el Mediterráneo, que divide a Europa del Mahgreb, crecientes olas de racismo, intolerancia y xenofobia originadas en el Norte están creando un nuevo muro que no por invisible deja de ser preocupante. Desde las metrópolis se responsabiliza al Tercer Mundo por fenómenos de alcance general o parcial como la depredación ecológica y el narcotráfico, la ineficiencia productiva, la generación de migrantes y la falta de una democracia que, para ser considerada como tal, debe ceñirse estrictamente a las definiciones occidentales.

La "globalización" política encuentra otro valladar que crece con el paso del tiempo: el resurgimiento de los nacionalismos. Formaciones estatales grandes o pequeñas, antaño unidas por el cemento del terror, la ideología e incluso la costumbre, ven erosionada su unidad de manera implacable. No abundaremos mucho al respecto, pero baste señalar a manera de ilustración los casos de la ex-Unión Soviética, donde la erupción de los nacionalismos hace difícil encontrar un mínimo común denominador para mantener unidas a aquellas repúblicas que decidieron permanecer juntas, y de Yugoslavia, en donde un país ya de por sí "balcanizado" se balcaniza más, en medio de una violencia que nada tiene que ver con la "planetariedad" ni con el idílico fin de la historia.

La fragmentación política se documenta, asimismo, con la impresionante proliferación de nuevos Estados en la comunidad internacional.

Por lo tanto, la economía política tendrá que fortalecer sus enfoques, los cuales tendrán que incluir mecanismos tales como integración económica, globalización, regionalización, etc. Además, tendrá que analizar y explicar concepciones tales como barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, medidas anti-dumping, ventajas comparativas, inversiones extranjeras, mano de obra barata, computarización y robotización de los procesos productivos, información y medios de comunicación, maquiladoras, salvaguardas, subsidios, bolsa de valores, empresas en participación colectiva, control de calidad total, etc., ya que todos estos elementos inciden en la producción y distribución de los bienes orientados a la satisfacción de las necesidades humanas.

7.2 GEOPOLITICA Y GEOECONOMIA.

En torno a la Comunidad Económica Europea está girando la totalidad del proceso de constitución de bloques económicos en el orden internacional. Sin embargo, es importante destacar que ha ido perdiendo intensidad el debate en torno a la Europa de 1992, en la misma medida y paralelamente al proceso de unificación alemana, a la desintegración de la URSS y Europa del Este.

Por un lado está una Europa occidental que avanza hacia 1995 con sus propios inconvenientes y, por otro, la Europa del Este, desintegrada totalmente y con las siguientes características:

- El Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), que consistía prácticamente en un bloque económico, ha desaparecido como realidad internacional (la desintegración juega un rol tan importante como la integración).
- Al desaparecer el bloque económico de la Europa del Este, cada país está tomando su propio rumbo, sus propias características y, por ende, manejando su propia economía internacional de la manera que mejor lo considere.

Sin embargo, lo más significativo de la actualidad, es la desintegración de la URSS constituida por 22 millones de km² (la sexta parte de la superficie del globo), con casi 300 millones de habitantes y la posesión de la mayor cantidad de recursos naturales del mundo. El acuerdo de Mancomunidad de Estados Independientes (MEI) puede preconfigurar lo que puede suceder en Europa del Este; quizás se pueda pensar en una Europa unificada.

Dentro de este esquema, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), - Noruega, Suecia, Finlandia, Suiza, Austria e Islandia - solicitaron su incorporación a la Comunidad Económica Europea. Además, Lituania, Letonia y Estonia también pretenden incorporarse a la CEE. También se agregarán Polonia y Hungría, a pesar de existir por el momento grandes diferencias de desarrollo. Así, con el tiempo, es posible de que se hable de una Europa unida desde el Atlántico hasta los Urales.

Los Estados Unidos, por su parte, han comprendido los alcances de este proyecto europeo (una Europa unificada) y como también enfrentan las grandes transformaciones que se están produciendo en el mundo a partir del fin de la guerra fría y del desmembramiento del bloque socialista, y al tener un panorama económico interno crítico, un enorme déficit presupuestal y el hecho de ser el mayor deudor del mundo, han respondido con tres grandes iniciativas:

- La superley 301 (fast-track), que le otorga al presidente de los Estados Unidos facultades extraordinarias para adoptar represalias en el marco general de poderes que le dio el Congreso;
- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) firmado con Canadá y México, que significará un espacio económico con un producto interno bruto de 6.5 billones de dólares;
- La Iniciativa de las Américas, como instrumento lanzado por George Bush para advertir a los europeos y a los japoneses que si sus políticas comerciales continúan siendo discriminatorias y proteccionistas, los Estados Unidos formarán un bloque comercial cerrado con todo el continente americano.

Con respecto a América Latina, existen distintos agrupamientos económicos: el MERCOSUR, el Pacto Andino, y la Zona de Libre Comercio firmada entre Chile y México, y el Acuerdo de Libre Comercio, que está en puerta, entre México, Colombia y Venezuela. (El TLC está considerado como de América del Norte aunque México, que también forma parte de América Latina, está incluido en ese tratado; por ello, se maneja por separado en otro ámbito de influencia).

El MERCOSUR es bien visto por los Estados Unidos, ya que prefiere negociar en término de bloques y no de país a país. El problema más grave que enfrenta este agrupamiento es la gran inestabilidad de su socio más grande: Brasil. Si para 1994 este país no logra controlar su índice inflacionario, teniendo en cuenta que Argentina, Uruguay y Paraguay lo tienen más controlado, el proceso se va a tornar extremadamente complicado, ya que afecta un punto vital de la economía: las políticas cambiarias.

Chile, por su parte, se mantiene al margen ya que desconfía de la indisciplina monetaria de los miembros de ese mercado y, por el momento, prefiere negociar directamente con México y Estados Unidos.

En el resto del horizonte internacional no hay ningún bloque que merezca tal denominación. Ni los países del Medio Oriente, ni en el mundo árabe, ni en África existen bloques económicos de significación. El Sudeste asiático puede ser el que supere a todos en cuanto a potencialidad futura, pero es muy difícil que vayan a concretar acuerdos económicos como los de América o Europa, en virtud de la profunda desconfianza que existe sobre Japón. Pero, obviamente, si Japón es expulsado comercialmente de Occidente, intentará conformar su propio espacio económico.

Este es el panorama internacional en el que influyen tanto la geoeconomía como la geopolítica como resultado del fin de la guerra fría, del desmembramiento del

bloque socialista y del colapso del "socialismo real". Sin embargo, queda una gran incógnita: esos grandes bloques y espacios económicos, si definitivamente terminan por constituirse, ¿cómo se vincularán entre sí?, ¿a través de qué mecanismos? y ¿bajo la confrontación o la cooperación? Esta es la gran interrogante que sólo al paso del tiempo se podrá responder.

7.3 RELACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON BLOQUES Y MERCADOS INTERNACIONALES.

Bajo estos supuestos, vemos que la diversificación comercial de México se plantea como una opción más para el desarrollo del país, pero esto responde a la tendencia mundial que tiende hacia la formación de los llamados bloques económicos. Estos se han venido formando por varias razones, entre las que destacan las similitudes culturales o históricas, la cercanía geográfica o los intereses económicos; ahora las negociaciones comerciales tienden a unificarse dentro de dichos bloques por lo que las relaciones comerciales con países tienden a la disminución. Pero como sabemos las relaciones económicas son fluctuantes, cualquier tendencia prescrita puede equivocarse, por ello sólo veremos algunos datos de la relación reciente que ha tenido México con esas regiones económicas del mundo.

Desde que en 1985 se acordó el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se dijo que ello eliminaría la capacidad mexicana para mantener su independencia. El proceso de liberalización del comercio se inició por medio de un decreto presidencial del 25 de julio de 1985, en el que se sustituyeron las barreras no tarifarias (permisos previos) por las tarifarias (aranceles). Esto fue el detonante primario para la subsiguiente incorporación al acuerdo, cuyos lineamientos habrían de establecerse posteriormente.

Ante el anuncio de la intención de incorporación al GATT, hubo opiniones divididas en pro y en contra de la adhesión. Quienes mayor oposición manifestaron fueron los industriales por medio de sus organizaciones, con el argumento de que ello acabaría con la industria nacional.

Para indicar que no eran del todo válidos los argumentos contrarios al interés de incorporación, se opinó en un escrito del Banco Nacional de México que: "La apertura comercial iniciada con motivo de este decreto, sin embargo, es relativa; la protección al industrial se practica ahora principalmente a través de los aranceles y el tipo de cambio, en lugar de los permisos de importación, que están en contra de los lineamientos del GATT. Después del precepto, el promedio ponderado de los aranceles pasó de 8.7% a 13%. Para una gran parte de industrias

existe actualmente, tras la liberalización de más de 700 fracciones arancelarias de importaciones, una protección real contra productos extranjeros."¹⁹⁶

No obstante el 15 de noviembre de 1985, el Senado de la República, en respuesta a la petición expresa del presidente De la Madrid, establecía que "...a su juicio no existía inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para que el gobierno de la República, si así lo juzga conveniente, inicie en el momento que considere oportuno negociaciones con las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con el propósito de concertar su eventual adhesión a ese organismo, en los términos que mejor convengan al interés nacional."¹⁹⁷

En noviembre de 1985, después de que en el sexenio anterior había prevalecido la oposición a ingresar a ese organismo, el presidente De la Madrid, solicitó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, condujera las negociaciones del protocolo de ingreso de México al GATT. El día 27 del mismo mes, a los dos días posteriores de que se giró la instrucción, se presentó formalmente en Ginebra, ante la reunión plenaria de las Partes Contratantes, la intención de adhesión a ese Acuerdo.

Para fines de 1989, se podía hacer, a distancia, una primera evaluación de la incorporación de México al acuerdo. Se hizo evidente que entre las industrias más afectadas estaban la electrónica y del juguete, pero contabilizando la totalidad de las industrias en las diversas ramas que habían cerrado hasta septiembre de ese año, según un dato del Instituto Mexicano de Control de Calidad, eran 70.000.

A ellas se pueden agregar por su incompetencia en el mercado internacional, 110,000 que era la mitad de la planta industrial la cual se estimaba en 220,000. Las razones que daba el instituto eran que "...la incorporación de México al GATT no fue enfrentada con éxito por miles de empresarios que, ante la inminencia de competir con organizaciones internacionales, prefirieron apartarse de la contienda. Muchos de estos empresarios decidieron constituirse en intermediarios de las grandes corporaciones mundiales en diversas ramas e importar sus productos para distribuirlos aquí, como es el caso de las firmas electrónicas Zonda y Philips, entre otras."¹⁹⁸

196 "MEXICO Y EL GATT: HACIA LA APERTURA DE NUESTRA ECONOMIA", en EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO. Ed BANAMEX. México, enero de 1986, p. 27.

197 Ibidem, p. 21.

198 "70,000 EMPRESAS CARENTES DE CONTROL DE CALIDAD CERRARON A CAUSA DEL GATT" El Universal, 26 de septiembre de 1989.

La apertura de las fronteras y la capacidad de competir en el mercado internacional, eran un hecho, y sólo podría subsistir la industria que tuviera las potencialidades y el vigor suficientes.

Los retos fundamentales que se presentaban eran: adecuar las políticas que propicien la eficiencia y competitividad de los sectores productivos dinámicos a las nuevas circunstancias tendientes a la globalización; crear los mecanismos y el marco necesario para atraer capital externo que quiera complementar los planes de inversión en sectores vinculados a los mercados internacionales; desarrollar programas de aliento a la competitividad tecnológica mediante la creación, aprovechamiento y utilización de las nuevas tecnologías; y diseñar políticas económicas para el fomento de una adecuada inserción de México en la economía internacional.

7.3.1 LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE).

En la formación de los bloques económicos siempre hay subyacente, en forma explícita o implícita, un ideal político, un esquema político. Los bloques económicos se manejan sobre la base de objetivos políticos, en los cuales el contenido central es económico, financiero, comercial o monetario.

El aspecto más importante que se debe señalar es que en el panorama mundial sólo hay un sólo bloque que aparece bien conformado y armonizado en sus elementos constitutivos, ya que los demás bloques no tienen esa solidez estructural. La CEE, como ya se señaló, es el ejemplo de un bloque bien estructurado.

La Comunidad Económica Europea o Mercado Común Europeo está integrado por Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido, cuenta, en la actualidad, con una superficie de 2.3 millones de kilómetros cuadrados, con una población estimada de 330 millones de habitantes y un Producto Nacional Bruto que sobrepasa los 42 billones de dólares con un ingreso per cápita de aproximadamente 13 mil dólares. Por ello la Comunidad Económica Europea se ha convertido en la segunda potencia económica mundial que aporta cerca del 30% al producto mundial y el mayor mercado del orbe.

En su conjunto, dentro del comercio mundial, tenía para 1990, según cifras del Fondo Monetario Internacional estimadas en millones de dólares, un monto de 1,416,306 en importaciones y 1,370,669 en exportaciones.

Estas circunstancias plantean una posibilidad para el incremento del comercio de México con esa zona, aunque cabe señalar que del año 1991 al de 1992, las exportaciones decrecieron pues en 1991 fueron, en miles de dólares, de

3,291,819, frente a los 3,251,519 de 1992. En cambio las importaciones pasaron de 5,711,900, en 1991 a 7,109,497, en 1992.¹⁰⁹

Es importante resaltar que no obstante que el proceso de integración es tan complicado, el éxito europeo ha sido muy notorio ya que las naciones para lograr tal cometido han tenido que deponer -en aspectos sustantivos- facultades propias de los Estados soberanos. En tal sentido, la CEE ha tenido que vencer resistencias muy importantes; eso indica la seriedad y la dimensión del esquema que comenzó al término de la Segunda Guerra Mundial. La verdadera fortaleza de la CEE, sobre la que está girando toda la problemática de constitución de bloques económicos en otras áreas del mundo, tiene su fundamento en profundas razones geopolíticas.

7.3.2 LA CUENCA DEL PACIFICO.

La Cuenca el Pacifico es una región económica que agrupa a 47 países cuyos litorales bordean el océano del mismo nombre. Sin embargo, este bloque está constituido por naciones tan disimilares como Estados Unidos, Japón, Canadá, Hong Kong, Corea, Singapur, Australia, Tailandia, México, Malasia, Indonesia, Filipinas, Nueva Zelanda, Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

Como se observa, se trata de un mosaico de países que tienen además de diferentes niveles de desarrollo económico, asimetrías significativas con respecto de sus regímenes políticos, configuraciones étnicas, raciales, religiosas y culturales. No obstante la Cuenca del Pacifico constituye una entidad económica regional en proceso de consolidación que comunicada por vías naturales permite el aprovechamiento de las estructuras productivas. Ello ha dado lugar a importantes corrientes comerciales y de inversión en un marco de interdependencia que la coloca en el centro del dinamismo económico internacional.

De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional el comercio mundial de la Cuenca del Pacifico registró en 1990, en millones de dólares, importaciones por 1,287,816 y exportaciones 1,198,619.

Los Estados Unidos y Japón, los países más importantes de la Cuenca del Pacifico, concentran el 58% de las importaciones y el 57% de las exportaciones. Por su parte los llamados cuatro tigres del sudeste asiático (Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur) han aprovechado en gran medida el auge del comercio interregional con un fuerte apoyo estatal en sectores como el textil, maqui-naria, electrónica, automóviles y productos de hule y plásticos.

¹⁰⁹ COMERCIO EXTERIOR. México. Banco Nacional de Comercio Exterior, abril de 1993, p. 411.

Por su parte Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas también se han incorporado ya a la corriente de países exportadores. Por la diversidad de países de la región no se tiene un registro estricto de la comercialización de México con los integrantes de la Cuenca del Pacífico, como bloque, pero con Estados Unidos se tuvo un comercio de exportación en 1991 de 18,344,759 y en 1992 de 18,911,073. En importaciones, en 1991 el comercio fue de 25,031,723 y en 1992 de 30,364,709; todo ello en miles de dólares.

Con Corea las exportaciones fueron en 1991 de 34,702 y en 1992 de 36,978 y las importaciones en 1991 fueron de 84,252 y en 1992 de 810,954. Con Japón en 1991 la exportación fue de 1,240,913 y en 1992 de 879,186; y la importación en 1991 fue de 1,783,378 y en 1992 fue de 3,025,193.

Se acepta en forma unánime que Japón representa el eje del formidable empuje económico que la Cuenca del Pacífico ha desarrollado en los últimos años. Según datos de la última reunión del Organismo para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) que se llevó al cabo en Seattle, en esta zona se congrega 41% de las exportaciones y 40% de las importaciones mundiales.

Japón ha generado un amplio poder industrial, científico, tecnológico y financiero que lo ha llevado a participar con cerca de 20% del producto mundial en los últimos años. De ser un país casi aniquilado por la guerra, con un territorio de apenas 378 mil kilómetros cuadrados, una población aproximada de 124 millones de habitantes y prácticamente sin recursos naturales ni materias primas, Japón se convirtió en el actor principal de la dinámica económica de la Cuenca del Pacífico.

El modelo económico japonés, orientado hacia el mercado externo, ha transitado exitosamente a lo largo de los últimos 45 años y ha sido imitado con éxito por los "tigres" o "dragones" asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). Sin embargo, el modelo que fue diseñado y dirigido por el gobierno en estrecha alianza con el sector privado, se basó en un consenso nacional que actualmente se encuentra en crisis y que está siendo reestructurado por motivos no sólo económicos sino también políticos.

A pesar de ello, Japón tiene una estrategia internacional que se basa en el concepto de seguridad nacional total, que consiste en consolidar su seguridad a partir de sus relaciones económicas. El requisito indispensable para acceder a la seguridad nacional total, desde el punto de vista japonés, es un entorno internacional estable y libre de conflictos y tensiones, en donde la zona del Pacífico constituye su área vital y Estados Unidos su principal socio comercial y aliado, según lo muestran los estudios prospectivos que se elaboran en ese país, las tendencias de transnacionalización del capital japonés han encontrado sus escenarios naturales de reproducción en el Pacífico asiático, Estados Unidos y

Europa; en tanto los contactos (inversiones y comercio) con los países de la ribera latinoamericana de la Cuenca del Pacífico, México incluido, siguen y seguirán siendo marginales.

7.4 AMERICA LATINA.

El interés de comerciar con América Latina tiene varios años desde que en la década de los sesentas se intentó formar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los pocos avances llevaron a modificar las estrategias y se propuso impulsar la integración subregional. Así se promovió el añejo anhelo del Mercado Común Centroamericano, y el posterior proyecto del Pacto Andino.

Después de las múltiples reuniones de buena voluntad pero de escasa actividad para que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio operara a partir del año 1972, se vio la necesidad de encontrar fórmulas más idóneas de intercambio comercial por lo que de la ALALC se pasó a la ALADI. Con la Asociación Latinoamericana de Integración, el comercio reciente de México ha sido, en la exportación, de la forma siguiente: en 1991 fue de 986,999 y en 1992 de 1,382,196. Las importaciones fueron de 1,579,037 en 1991 y en 1992 de 2,008,233. Ello nos indica un franco crecimiento en el intercambio comercial con el sur del continente.

7.4.1 EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA).

El Mercado Común Centroamericano, también anhelo añejo de unión de la región central de América, ha pasado por distintos avatares, en la actualidad se pretende reactivar el proceso, lo que no es ajeno a la política económica actual del gobierno mexicano, por ello las exportaciones mexicanas en 1991 fueron de 411,349 y en 1992 de 478,769. Las importaciones en 1991 fueron 146,366 y en 1992 de 124,535. Aunque la región tiene un déficit comercial con nuestro país, ello también es parte del proceso de fortalecimiento de las economías y de su potencial crecimiento.

7.4.2 EL PACTO ANDINO

El acuerdo subregional andino, proyecto sugerido por representantes de organismos internacionales para equilibrar el tamaño de las economías latinoamericanas, y con ello apoyar el proceso de integración regional, también ha tenido sus altibajos, pero aún se considera la posibilidad de que pueda lograr sus objetivos originarios. Así para México, dicho acuerdo es factible de instrumentación por lo que mantiene su relación comercial con el grupo. La comercialización con el Pacto Andino fue de 432,489 en 1991 de sus exportaciones y en 1992 551,422 y las importaciones en 1991 fueron de 325 859 y en 1992 de 520,509.²⁰⁰

200 *Ibidem*, p. 411.

Sin embargo, es importante hacer notar que con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, se volvió incompatible su participación en la Asociación Latinoamericana de Integración, según los reglamentos del organismo, y los técnicos están buscando soluciones para evitar conflicto de intereses ya que procede su exclusión.

Por otra parte, México estaría obligado a extender los beneficios comerciales que acordó con Canadá y Estados Unidos a sus socios de América Latina y a conceder preferencias arancelarias de 100 por ciento a las naciones de la región; sin embargo, las autoridades mexicanas han argumentado que nuestro país no está en condiciones de abrir su mercado a los 10 países miembros de la ALADI y solicitaron una excepción a las normas para no ser excluido de la institución.²⁰¹

México ofreció negociar compensaciones especiales con cada país latinoamericano que forma parte de la asociación (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), que serían analizadas caso por caso, por las cuales se daría tratamiento preferencial a los productos que ingresen a su mercado, aunque las compensaciones no serían recíprocas.

7.5 LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC).

Las tendencias integracionistas en la actualidad son muchas pero inciertas, pues son varias las intenciones, pero pocas las evidencias de interés por impulsar los procesos; parece que sólo el impulso de un firme liderazgo puede permitir la definición de las orientaciones.

La efervescencia integracionista iniciada por la promoción de tratados de libre comercio, parecía respaldar la idea del presidente Bush de integrar al continente, contenida en la llamada "Iniciativa de las Américas", desde Alaska hasta la Tierra del Fuego. Las liberalizaciones comerciales regionales por el momento respetaban el criterio de preservar la soberanía nacional. Pero ello implicaba también que esas decisiones de gobierno perseguían la preservación de la seguridad de la nación pues la insuficiencia del crecimiento económico interno para satisfacer los requerimientos sociales obligaba a encontrar nuevas vías para solucionar los problemas.

201 "BUSCA LA ALADI UN ACUERDO QUE PERMITA A MEXICO SEGUIR EN EL GRUPO, AUN CON EL TLC", Excelsior, 1º de diciembre de 1993.

Aunque México ya había establecido un Tratado de Libre Acceso Comercial con Chile, de hecho el tratado más significativo por su gran importancia lo constituye el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) firmado con Estados Unidos y Canadá, propiciado, fundamentalmente, por el liderazgo de sus respectivos gobernantes. Sin embargo, antes de entrar al detalle del TLC, consideramos conveniente abordar el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre México, Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres).

México y Venezuela establecieron desde 1981 el acuerdo petrolero conocido como "Pacto de San José", que se ha convertido en un importante instrumento de cooperación económica de ambos países en la zona de Centroamérica y el Caribe. En el terreno político, estos dos países, junto con Colombia y Panamá, constituyeron el Grupo de Contadora, que durante el gobierno del presidente De la Madrid, desempeñó una intensa actividad diplomática en el área centroamericana, buscando una solución negociada a los conflictos que vivía esa región.

Con estas experiencias como antecedente, desde el inicio de este gobierno se buscó la fórmula que facilitara el camino a la integración que, se pensaba en 1989, sería a través de la complementación económica. Así, sin mayores definiciones y dada la estructura de los intercambios entre los tres países, había la perspectiva de un proyecto de complementación industrial que tendría como eje el triángulo México-Colombia-Venezuela, y que representaría el núcleo de una ambiciosa propuesta de integración económica para América Latina y el Caribe.

Sin embargo, una vez lanzada la Iniciativa para las Américas por el presidente Bush e iniciada la discusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), se decidió la adopción del mismo esquema de este tratado con la creación de un área de libre comercio del Grupo de los Tres.

En los primeros días de diciembre de 1993 concluyeron las negociaciones para la instrumentación del ALC y así quedó abierta la posibilidad de ponerlo en vigor durante el primer semestre de 1994, y esa situación permitirá a la administración del presidente Salinas avanzar en el cumplimiento de un objetivo de política exterior establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; ya que en ese documento se hace referencia a la importancia que reviste para México la relación comercial con Colombia y Venezuela, países con quienes en la década pasada se iniciaron experiencias exitosas de cooperación económica y coordinación política.

Seguramente la entrada en vigor de este acuerdo comercial permitirá en poco tiempo aprovechar las ventajas del acercamiento entre estos tres países, que cuentan con una relativa cercanía geográfica y con la posibilidad de desarrollar una estrategia común de cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe.

En cuanto al TLC, como antecedentes podemos señalar que desde la década de los setenta se había expresado la posibilidad de la creación de un Mercado Común Norteamericano, en un plazo de aproximadamente 20 años; un mercado común entre los Estados Unidos y Canadá y con el único país de habla hispana que había mantenido cierta estabilidad política y económica y que disponía, además, de recursos naturales en abundancia: México.

El senador demócrata Frank Church, declaró el 29 de septiembre de 1973 en una entrevista que: "Existe la posibilidad de que Canadá, Estados Unidos y México lleguen a integrarse en un mercado común... El mercado común puede realizarse en forma tal, que prevenga toda explotación estableciendo convenios adecuados para que las relaciones sean equitativas para todas las partes... Los países de Europa Occidental pudieron crear un mercomún para beneficio de toda una gran colectividad; no veo por qué Estados Unidos, Canadá y México no puedan hacer lo mismo.

Además los resultados serían aquí más espectaculares, si se considera el tamaño de este continente norteamericano desde la frontera sur de México hasta el círculo Ártico. Con los tremendos recursos que posee, con el capital que hay disponible para su desarrollo, se ve que la posibilidad es excitante. Ciertamente esto debe de ser explorado, pero si se quiere que existan posibilidades de éxito, la iniciativa debe de partir de México y Canadá; de otro modo existiría la sospecha de que Estados Unidos trata de explotar a sus vecinos."²⁰²

Por su parte el gobierno norteamericano insistió en lo dicho por Church, durante la visita que el presidente Jimmy Carter, integrante y promotor de las políticas de la Comisión Trilateral, realizó a México, ya que se habló de la posible creación de un mercado común de Canadá, Estados Unidos y México.

Estas apreciaciones que para esas fechas parecían muy difíciles de llevar a cabo debido a las condiciones del arraigado nacionalismo que existía tanto en México como en Canadá, tuvo sus resultados, aunque no en el sentido expresado.

Las condiciones bajo las que se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, por la situación político-social que existe en esos países, permitió establecer inicialmente un amplio consenso en el gobierno y la sociedad; pero el modelo para establecerlo difiere de las formas que se utilizaron para incorporar a México.

Y aunque, como se mencionó anteriormente, fueron diversas las ocasiones en que se hizo manifiesto el interés de que México participara en un acuerdo comer-

²⁰² AFP, Excelsior, México, 30 de septiembre de 1973.

cial con la región de América del Norte, el gobierno mexicano presidido por Carlos Salinas de Gortari, aunque ya había evidencia de ello, reiteradas veces lo negó.

Uno de los ejemplos lo tenemos con las afirmaciones de Salinas de Gortari, quien antes de su primera visita, bajo la investidura de presidente, al otrora presidente norteamericano George Bush, celebrada a principios de octubre de 1989, dijo durante una entrevista concedida a la cadena de televisión Univisión y difundida antes de su arribo que: "...un tratado comercial similar al firmado entre Estados Unidos y Canadá... no respondería a las condiciones de nuestros países, ya que entre ambas economías hay diferencias muy grandes."²⁰³

No obstante, una semana más tarde, el economista Fernando Carmona decía en una entrevista que: "El reciente encuentro de los presidentes de México y Estados Unidos constituyó un paso más hacia una mayor integración en nuestra economía y hacia la ya próxima incorporación formal de México como la parte dependiente y subdesarrollada del mercado común norteamericano."²⁰⁴

Esa apreciación parecería profética pero parece que la intención ya estaba manifiesta y ello se conoció antes de que se hiciera público el interés del gobierno mexicano, a causa de la filtración de información sobre un encuentro entre representantes de ambos países para hablar sobre la participación de México en un acuerdo de libre comercio donde, según se dijo, ya se había negociado con antelación. Esto lo dijo Carlos Puig en la revista "Proceso", con una nota redactada en Washington, de la siguiente manera: "En secreto, José Córdoba, coordinador de la presidencia, y Jaime Serra Pucho, secretario de Comercio, viajaron a Washington en febrero último para comenzar a negociar la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Y en secreto pretendían los dos gobiernos mantener las discusiones preliminares hasta junio, cuando el presidente Salinas de Gortari venga a esta ciudad.

Pero una discusión política interna del gobierno estadounidense entre el departamento de Comercio, encabezado por Robert Mosbacher, y la representante comercial de Estados Unidos, Carla Hills -los dos con nivel ministerial- respecto a los tiempos y maneras de lograr el acuerdo con México, precipitó una filtración a la prensa que provocó el desconcierto de ambas administraciones, que hasta ahora no han atinado a dar una respuesta precisa sobre el asunto.

Según la nota del reportero Peter Truel publicada por el Wall Street Journal el martes 27 de marzo, funcionarios mexicanos y estadounidenses decidieron comenzar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio similar al que Estados Unidos tiene con Canadá desde enero de 1989. Según la información de

203 La Jornada, México, 2 de octubre de 1989, p. 3.

204 El Universal, 7 de octubre de 1989, p. 1.

Truei, Serra Puche y Córdoba Montoya se reunieron con Mossbacher, Hills, James Baker, secretario de Estado; Brent Scowcroft, Consejero del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, y Michael Boskin, presidente del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca.

El Wall Street Journal afirmó también que posiblemente el anuncio oficial sobre...las negociaciones formales del acuerdo, que por lo demás podrían tardar más de un año y más de diez en ponerse en vigor por completo, se haría en junio, cuando el presidente Salinas viaje a una reunión con empresarios." 205

Probablemente por el incidente, esa decisión fue anunciada a fines de marzo, con disimulo, por el presidente Salinas en la reunión del Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales al decir que: "México no considera la formación de bloques de integración como el inicio de nuevos antagonismos irreconciliables de las fuerzas internacionales, sino que buscará participar en todos los espacios para aprovechar oportunidades y avanzar más rápidamente hacia la consolidación de nuestra recuperación y crecimiento... frente al vínculo comercial entre Canadá y Estados Unidos se han redoblado nuestras iniciativas: con Estados Unidos, los acuerdos a los que hemos llegado permiten a nuestro comercio exterior una mayor diversificación y un mayor volumen de exportaciones.

Resultados igualmente favorables se esperan de los acuerdos firmados recientemente con Canadá. También se ha avanzado en las relaciones con la Comunidad Económica Europea y con Japón y las naciones de la Cuenca del Pacífico." 206

Por su parte el Secretario de Comercio, Jaime Serra, dijo que: "...como condiciones mexicanas para el fortalecimiento de la relación comercial con Estados Unidos y los diferentes bloques, se encuentra el que se incorporen disminuciones arancelarias a las exportaciones mexicanas reconociendo las diferencias económicas." 207

No obstante que a representantes empresariales les pareció deseable la idea expuesta pero no consecuente en ese momento, el gobierno siguió con su iniciativa.

205 Pulg. Carlos. "UNA DISCUSION INTERNA EN WASHINGTON ACABO CON EL SECRETO DE LA NEGOCIACION DEL TRATADO COMERCIAL." PROCESO. México. No. 700. 2 de abril de 1990, p. 6.

206 La Jornada, 29 de marzo de 1990, pp. 1 y 22.

207 Ibidem, p.22.

A principios de abril el mismo presidente Salinas sugirió al Senado de la República organizar un debate sobre la conveniencia de integrar a México en la economía mundial y en particular sobre la formación de un mercado común norteamericano, y propuso cinco premisas básicas:

1. Las relaciones comerciales de México se apegarán estrictamente a nuestra Constitución Política. No se comprometerá jamás la soberanía de la nación ni su propiedad exclusiva sobre los recursos naturales de México. Por eso no aspiramos a ser parte de ningún mercado común en el cual la concepción es ceder autonomía monetaria, fiscal y, en algunos casos, hasta legislativa. Este esquema como se lleva a cabo en Europa, no es al que aspiramos lo mexicanos.
2. Los acuerdos comerciales deben, siempre, elevar el bienestar de la población, sobre todo de la que menos tiene, y cuidar, en particular, a la pequeña y mediana industria, así como el equilibrio regional.
3. En los acuerdos debemos asegurar el bienestar de los trabajadores mexicanos y el respeto a sus organizaciones y, también, los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios mexicanos hacia Estados Unidos y hacia otras regiones del mundo.
4. Los acuerdos comerciales de México deben reconocer la naturaleza tan diferente de los cuatro bloques básicos del comercio mundial; Estados Unidos y Canadá, América Latina, la Cuenca del Pacífico y la Europa del 82. Es necesario definir estrategias de negociación con cada una de estas regiones que otorguen reciprocidad a nuestra apertura comercial ya en marcha; que vigoricen, al mismo tiempo, las similitudes económicas y los complementos que pueden tener con nuestro país y atiendan los propósitos del sistema multilateral del comercio internacional.
5. Las estrategias comerciales de México serán graduales en su instrumentación. Evitaremos, así, efectos sorpresivos sobre nuestra economía.²⁰⁸

Entre las diversas aportaciones al foro de consulta, se destacó la de Jaime Serra quien afirmó que era necesario un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá; después de diversas participaciones en distintos lugares de la república, se llegó a la conclusión, y así lo propuso el Senado, de que se estableciera un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y que en el caso de Canadá se hiciera un mayor acercamiento utilizando su sistema generalizado de preferencias para consolidar las ventajas de México como país en desarrollo.

²⁰⁸ *Excelsior*, 16 de abril de 1990, pp. 1-10.

A esas propuestas se complementaron las siguientes:

- "Actualizar el marco normativo de las relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea (CEE).
- Otorgar a la Cuenca del Pacífico "Alta Prioridad" en las relaciones comerciales.
- Fortalecer las acciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), promoviendo la disminución de aranceles y las barreras que obstaculizan el comercio en la región.
- Propugnar porque los países miembros del GATT se sujeten a las reglas y disciplinas y porque se reconozcan los diferentes niveles de desarrollo de los países miembros, así como por el desmantelamiento del acuerdo multifibras (convenio internacional mediante el cual se regula el comercio mundial de las fibras, entre ellas las textiles).
- No participar en los mercados comunes, porque no son la ruta para México y afectarían la soberanía nacional."²⁰⁰

Derivado de lo dicho en el Senado, el presidente Salinas afirmó que habría un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, pero sin la mira de formar un mercado común. Muchas fueron las opiniones en pro y en contra del acuerdo, pero el gobierno federal siguió su propio ritmo.

El 17 de junio de 1990, el mismo Secretario de Comercio, informó durante una visita a Tokio, Japón, que para antes de diciembre se celebrarían las negociaciones formales con Canadá para un acuerdo de libre comercio. Por su parte, John Crosbie, del Ministerio de Comercio de Canadá, anunció que se estaba en pláticas con México y Estados Unidos sobre su papel en las discusiones para el Acuerdo de Libre Comercio.

Finalmente se iniciaron las pláticas tendientes a la elaboración de dicho tratado que concluyeron en Washington en la primera quincena de agosto de 1992, después de veintiséis meses de controversias. Posteriormente el tratado fue rubricado, primero, por los secretarios de Estado encargados de la negociación y a finales de año por los presidentes de Estados Unidos, George Bush, y de México, Carlos Salinas de Gortari, y por el primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney.

²⁰⁰ La Jornada, 22 de mayo de 1990, pp. 1-18.

Pero la situación recesiva de la economía que se cidió sobre los países desarrollados en 1991-1992 provocó cambios en los gobiernos norteamericano y canadiense; a raíz de ello, al llegar Bill Clinton al poder pidió establecer negociaciones paralelas al tratado, principalmente sobre asuntos laborales y de medio ambiente, las que se llevaron a cabo durante el segundo bimestre de 1993 y se firmaron de manera simultánea en los tres países el 15 de septiembre de 1993. Todo ello indicaba que para 1994, si no había obstáculo por parte del Congreso norteamericano, se iniciaría la instrumentación de dicho tratado.

El 17 de noviembre de 1993 en la Cámara de Diputados de Estados Unidos se votó favorablemente (234 a 200) el Tratado de Libre Comercio, lo cual daba vía libre a la Cámara de Senadores para su aprobación y, en consecuencia, también se facilitaba el proceso de aprobación en la Cámara de Senadores de México, y así, finalmente, una vez cubierta la formalidad en esas dos cámaras, ambos procesos quedaron resueltos a partir del 22 de noviembre de 1993.

Por todas las implicaciones que tuvo la aprobación de este tratado, y a manera de resumen, consideramos conveniente exponer cronológicamente los antecedentes y detalles de la negociación, señalando el año, mes y día de acontecimientos relevantes.

- **Año de 1985**

México y Estados Unidos firman un Marco de Entendimiento en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios.

- **Año de 1987**

Se firma el Acuerdo Marco para Comercio e Inversión entre México y Estados Unidos.

- **Año de 1989**

7 de agosto.- En la Séptima Reunión Binacional México-Estados Unidos existen coincidencias en materia arancelaria y no arancelaria en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. Los presidentes Salinas de Gortari y Bush deciden que se inicien pláticas en busca de facilidades de comercio, inversión y acceso a mercados.

• **Año de 1990**

15-17 de marzo.- Visita del Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney a México; menciona que México no debe temer la integración con Estados Unidos y Canadá.

16 de marzo.- El Senado de la República realiza un foro nacional para revisar las relaciones comerciales de México con el mundo.

27 de marzo.- El periódico Wall Street Journal dio a conocer que se iniciaron conversaciones preliminares entre autoridades mexicanas y estadounidenses para la firma de un tratado de libre comercio.

4 de abril.- En una entrevista con The Wall Street Journal, el presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que México había abierto unilateralmente su economía sin recibir la reciprocidad por parte de los que habían utilizado esta disposición del gobierno mexicano.

21 de mayo.- La Cámara de Senadores de México se muestra partidaria de la firma de un tratado con Estados Unidos, como conclusión del foro nacional que convocó.

10 de junio.- México y Estados Unidos determinan iniciar negociaciones para formalizar un tratado de libre comercio.

8 de agosto.- Por parte de México, Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial, y Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, recomiendan iniciar las consultas para instaurar las negociaciones del tratado comercial.

5 de septiembre.- Herminio Blanco es designado jefe del equipo negociador mexicano para el tratado. Se nombra un Consejo Asesor integrado por 120 personas. Se crea también la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), formada por 112 representantes de todos los sectores productivos.

7 de septiembre.- El gobierno mexicano solicita formalmente al estadounidense iniciar negociaciones para el establecimiento de un pacto de libre comercio.

12 de septiembre.- Canadá decidió promover su participación en las negociaciones para el establecimiento del TLC entre ese país, México y Estados Unidos.

26 de septiembre.- El presidente Bush solicita al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la autorización para iniciar las negociaciones para firmar un tratado bajo el procedimiento del "fast track".

28 de septiembre.- El gobierno mexicano expresó su preocupación por la intervención de Canadá en las negociaciones del TLC.

28 de noviembre.- Seis intelectuales mexicanos enviaron una carta al líder de la Cámara de Diputados, en la que sostienen que no deben apresurarse las negociaciones del acuerdo con Estados Unidos. La carta la firman Adolfo Aguilar Zinser, Jorge G. Castañeda, Carlos Fuentes, Carlos Monsiváis, Lorenzo Meyer y Jesús Silva Herzog.

Año de 1991

5 de febrero.- Los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos anuncian simultáneamente su decisión de iniciar negociaciones trilaterales para crear la zona de libre comercio de América del Norte.

1º de marzo.- El presidente Bush solicitó la extensión por dos años de su autoridad para negociar tratados comerciales por la vía rápida o "fast track".

23 de mayo.- La Cámara de Diputados de Estados Unidos votó en favor por la extensión de la autoridad negociadora del presidente Bush para iniciar las pláticas formales del TLC con Canadá y México.

12 de junio.- Se inicia el proceso formal en la negociación del tratado en la primera reunión ministerial de Toronto. Se establecen seis grandes áreas de discusión: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias. Se integran 18 mesas de trabajo para intercambiar información y precisar la agenda de negociación.

13-14 de diciembre.- Carlos Salinas y George Bush anuncian el primer borrador del texto del TLC completo; se incluyen las diferencias que subsisten.

Año de 1992

11 de agosto.- Después de doce reuniones plenarios y siete ministeriales, los representantes comerciales de los tres países anuncian el término de las negociaciones del pacto.

12 de agosto.- Mensaje del presidente Salinas sobre la conclusión de las negociaciones del acuerdo; menciona las ventajas y retos que implica el tratado.

7 de octubre.- Firman los representantes comerciales de México, Canadá y Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en San Antonio, Texas.

3 de noviembre.- Elecciones presidenciales en Estados Unidos. Triunfa el candidato demócrata, Bill Clinton. Apoya el libre comercio, pero condiciona la aprobación del tratado al establecimiento de mejoras en los aspectos laborales y ecológicos.

9 de diciembre.- México pedirá al próximo gobierno de Clinton un fondo para el desarrollo económico que facilite el acceso de México al TLC.

17 de diciembre.- Firman los presidentes Carlos Salinas de Gortari, George Bush y el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, cada uno en su respectivo país. Falta la ratificación de los congresos respectivos.

Año de 1993

8 de enero.- Entrevista del presidente Salinas con el presidente electo William Clinton; las conversaciones tratan primordialmente del tratado comercial.

20 de enero.- El demócrata Bill Clinton jura como presidente de Estados Unidos para el período 1993-1996.

17 de febrero.- Reunión en Washington de Jaime Serra y el nuevo representante comercial de Estados Unidos, Michael Kantor, para planear las negociaciones de los acuerdos paralelos del tratado, sobre ecología y aspectos laborales.

24 de febrero.- Brian Mulroney anunció su dimisión como líder del Partido Conservador Progresista y en consecuencia al frente del gobierno de Canadá, aunque precisó que ratificará el pacto trilateral antes de que deje su cargo en junio.

13-15 de abril.- Se reúnen en la ciudad de México los negociadores de Canadá, Estados Unidos y México para discutir los acuerdos paralelos del tratado.

27 de mayo.- La Cámara Baja del Parlamento de Canadá aprobó el Tratado de Libre Comercio.

23 de junio.- El Senado de Canadá aprobó el TLC.

25 de junio.- Kim Campbell es designada como Primera Ministra de Canadá en sustitución de Brian Mulroney.

30 de junio.- El juez Charles Richey emitió una orden judicial que bloquea la ratificación de la zona de libre comercio mientras que el ejecutivo de Estados Unidos no concluya un estudio formal sobre el impacto ambiental del tratado.

12 de agosto.- México, Estados Unidos y Canadá llegaron a un acuerdo en las negociaciones paralelas del acuerdo en materia laboral y ecológica.

14 de septiembre.- Firman los presidentes de México y Estados Unidos y la Primera Ministra de Canadá los acuerdos paralelos del pacto comercial.

24 de septiembre.- La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos anuló el dictamen del juez Charles Richey.

8 de octubre.- El presidente Salinas declaró que no eran viables la reapertura de las negociaciones del tratado ni la postergación en la fecha de su puesta en vigor.

11 de octubre.- En un editorial del periódico estadounidense The Washington Post, apoya las declaraciones del presidente Salinas sobre el pacto "se ratifica ahora o no habrá acuerdo".

13 de octubre.- El líder de la Cámara de Diputados de Estados Unidos, Tom Foley, declaró que la Cámara Baja votará respecto del tratado el 17 de noviembre.

19 de octubre.- El presidente Clinton propone un impuesto de cinco dólares a la venta de boletos de avión internacionales y a pasajes de cruceros, así como un incremento a las cuotas a los camiones que cruzan la frontera con México, para compensar la disminución de los ingresos fiscales al reducir los aranceles entre ambos países, por 2,500 millones de dólares.

25 de octubre.- Triunfo arrollador de los liberales en Canadá. Jean Chretien forma nuevo gobierno, pide aclarar algunas partes del acuerdo.

26 de octubre.- El presidente Bill Clinton advirtió que Estados Unidos y México no aceptarán renegociar el tratado.

27 de octubre.- Canadá se abstendrá de poner en vigor la zona de libre comercio hasta que no se cumplan cinco condiciones.

28 de octubre.- México rechaza abrir la renegociación del pacto trilateral, pero no se opone a la posibilidad de negociar acuerdos paralelos adicionales.

3 de noviembre.- El presidente Clinton envía al congreso estadounidense el proyecto de ley para la puesta en marcha del acuerdo. En la ley se establecieron acuerdos paralelos de última hora en azúcar, cítricos y vidrio plano.

4 de noviembre.- El presidente Clinton desafía a Ross Perot a debatir con el vicepresidente Albert Gore sobre los méritos o desventajas del tratado. Jean Chretien toma posesión como Primer Ministro de Canadá.

9 de noviembre.- El vicepresidente Al Gore salió victorioso del debate sobre la zona de libre comercio de Norteamérica ante Ross Perot.

13 de noviembre.- Canadá negociará un acuerdo bilateral con México si el Congreso de Estados Unidos no ratifica el tratado.

17 de noviembre.- La Cámara de Diputados de Estados Unidos aprobó el TLC por 234 votos a favor y 200 en contra.²¹⁰

Esta aprobación constituyó la culminación de una etapa y el principio de otra. El período previo al inicio de las negociaciones tendientes a la firma del tratado se había caracterizado por una política comercial mexicana centrada en el proteccionismo que duró 40 años, pero que fue cambiando, primero con el ingreso de México al Gatt y luego con una apertura unilateral de sus fronteras para propiciar el libre comercio.

Así pues, el efecto de resonancia del libre comercio para América del Norte rebasa los límites marcados por las fronteras de México, Estados Unidos y Canadá. Hacia Latinoamérica, los alcances son de dimensiones históricas. En el terreno económico los movimientos inmediatos son impresionantes.

Si bien es cierto que el tratado compromete de un modo directo a 356 millones de consumidores, conformados por los tres países firmantes, también en verdad que

²¹⁰ "CRONOLOGIA DE UNA NEGOCIACION. DRAMATICO CAMBIO EN MEXICO", *Excelsior*, 15 de noviembre de 1993.

tras la ofensiva comercial del presidente Salinas hacia América Latina se agregarían al liberalismo comercial, casi de un modo inmediato, 13 millones más, pues México ya tiene firmado un Tratado de Libre Comercio con Chile; en el corto plazo, el acuerdo con Colombia y Venezuela representará otros 50 millones de consumidores y queda pendiente el tratado que se está concluyendo con Costa Rica.

Como consecuencia de la ratificación del TLC, los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de los 15 países que conforman el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, China, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Brunei), decidieron aceptar la solicitud de ingreso de nuestro país. Esta aceptación le dará la oportunidad a México de participar activamente con las naciones de la Cuenca del Pacífico y defender nuestros intereses dentro de esa organización, que representa el 40 por ciento del comercio mundial y el 50 por ciento del Producto Bruto Mundial, lo que deja asentado la importancia de ese organismo.²¹¹

La batalla final en la guerra para obtener la aprobación del Congreso estadounidense sobre el TLC, fue demasiado reñida como para dejarnos tranquilos. Nunca en la historia se había dado el caso de que a un presidente de Estados Unidos se le rechazara un tratado de comercio previamente negociado, y por casi 70 años nunca un asunto comercial había causado un debate tan intenso y mordaz. El hecho de que el presidente Clinton haya ganado a pesar de haber tenido a 60% de los representantes de su propio partido votando en su contra, es un claro indicio de que aunque se ganó la batalla, la guerra no ha concluido de ninguna manera. De hecho, podemos decir con gran certeza que la guerra apenas ha comenzado.

A fin de entender lo que sucedió para convertir dicho acuerdo de beneficio mutuo en un tema de amarga controversia, uno debe reconocer, en primer lugar, que el arma principal en el conflicto fueron las comunicaciones y que el objetivo más importante desde el inicio fue la opinión pública a nivel local y popular, y no, como muchos creen, el cabildero (lobbying) llevado al cabo detrás de puertas cerradas en Washington.

Para México, la continuidad de la ofensiva por parte de la oposición tiene varias implicaciones estratégicas importantes.

Primero, México debe lanzar un programa de comunicación para reparar el daño causado a la imagen de la nación por los opositores al TLC.

²¹¹ *Ibidem*.

Segundo, México debe lanzar un programa de comunicación con el fin de contradecir las mentiras y las tácticas malsanas que están siendo utilizadas por los grandes sindicatos y los perotistas a nivel local y popular.

Tercero, México debe, de manera consciente, dar seguimiento a la implementación de las obligaciones derivadas del tratado, particularmente en las áreas de protección al medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones sociales y laborales, y la aplicación de leyes relativas a propiedad intelectual y justicia equitativa.

Para la solución de controversias provenientes de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio, el texto mismo del tratado prevé, en primera instancia, un mecanismo de conciliación ante la comisión de comercio, institución central del tratado, integrada por ministros de cada uno de los países miembros; en caso de que la intervención de esta instancia sea insuficiente, se estipula el compromiso de acudir a un arbitraje internacional.

Las controversias entre inversionistas y países miembros del TLC, así como las controversias internacionales entre particulares de la zona de libre comercio, se resolverán mediante arbitraje.

México es parte de la Convención de Nueva York sobre arbitraje comercial internacional de 1958, de alcance mundial, y de la Convención de Panamá sobre el mismo tema de 1975, de alcance continental; desde hace varias décadas, el tribunal arbitral del capítulo mexicano de la Cámara Internacional de Comercio ha aplicado estas disposiciones y ya hay, al menos entre los grandes capitantes de la industria de nuestro país, una amplia cultura al respecto.

En relación con controversias sobre dumping y cuotas compensatorias, los tres países se comprometen, conforme a su derecho, a establecer mecanismos judiciales competentes. Por lo que hace a nuestro país, se cuenta con la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional relativa a tal materia, y se ha planteado una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para crear una sala de comercio exterior que conocerá de impugnaciones en la aplicación de la ley antedicha.

Estos hechos confirman el avance de México en su creciente participación en la economía global así como su diversificación regional y nos dan una idea del reto al que se enfrentará y las implicaciones que habrá en todos los órdenes de la vida política, económica y social de nuestro país.

7.6 LA SEGURIDAD ECONOMICA COMO PARTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Al agotarse el modelo de desarrollo tradicional de América Latina seguido a lo largo de los últimos 20 años, las presiones impuestas por los bancos extranjeros para renegociar las deudas externas y las consecuentes crisis sociopolíticas que de esto se han derivado, provocó desde mediados de los años setentas que los Estados latinoamericanos abandonaran sus estrategias tradicionales de consolidación interna a través de los clásicos esquemas de sustituciones de importaciones seguidos durante varias décadas.

A partir de este momento, surge paulatinamente en América Latina una nueva fase de desarrollo que adopta como salida básica de crecimiento la aplicación del proyecto modernizador, que se caracteriza por financiar la recuperación del proyecto modernizador y la expansión interna de las economías locales a partir del incremento de las exportaciones y del aumento de capital externo en la zona.

Con este nuevo cambio en la política de desarrollo regional se anunció el término de la etapa paternalista y proteccionista en la que vivieron inmersas las sociedades latinoamericanas en décadas pasadas y que dio origen al Estado asistencial, que se caracterizó por aplicar la teoría de que el Estado ideal sería aquél en el que todo espacio social, sin faltar ningún área, debería estar subsidiado.²¹²

De esta manera, las sociedades latinoamericanas abandonaron la etapa de los modelos proteccionistas coordinados por el Estado e iniciaron una nueva fase de existencia dirigida por las leyes del mercado. Para ello, los Estados latinoamericanos están creando los procesos económicos, políticos y sociales pertinentes para que nuestras sociedades salieran del antiguo eje trasatlántico euroamericano que ejerció la hegemonía a escala mundial en este siglo y se integren a la nueva reorganización profunda del capitalismo occidental, vinculándose con los tres nuevos polos del desarrollo mundial: El Mercado Común Europeo, el Mercado de la Cuenca del Pacífico y el Mercado Común de América del Norte.

De esta forma, con el fin de incorporarse a esta transformación modernizadora, las sociedades latinoamericanas han empezado a realizar desde los años setenta los cambios estructurales necesarios que les permitan promover la competencia internacional, estimular la eficiencia productiva, introducir la actualización tecnológica, ampliar la liberalización comercial, intensificar la capacitación de la mano de obra, impulsar la agilidad administrativa, mejorar el acceso a los medios de producción, expandir mercados, etc.; en una idea, agilizar las condiciones de

²¹² Carlos Salinas de Gortari, "MOS MODERNIZAMOS O EL CAMBIO MUNDIAL, AMENAZARA AL PAIS". Excelsior, 11 de abril de 1985.

operación de las reglas del mercado, para asegurar una mayor oferta de productos y una mejor calidad de bienes y servicios.

Dentro de este contexto, es importante destacar que el establecimiento del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, a largo plazo, puede significar para el sur del continente la puerta de entrada de América Latina al mercado norteamericano, pues existe una cláusula de acceso en dicho acuerdo que postula que el resto de los países latinoamericanos se podrán incorporar a este tratado a través del establecimiento de normatividades similares a las pactadas en la legislación trilateral. Por otra parte, también puede representar el surgimiento de un nuevo ciclo de dependencia estructural ya que la incorporación a la globalización mundial por medio de bloques comerciales puede implicar pérdida de soberanía y autonomía en los Estados que forman parte de los mismos.

El manejo publicitario del orden internacional ha producido apreciaciones que no son correctas porque quedan cubiertas dentro de esquemas diseñados y puestos en operación por los agentes del poder económico mundial. Cuando hablamos de poder económico mundial nos encontramos precisamente con un elemento clave del orden internacional: la economía. Resulta tan categórica esta afirmación, que hoy en día la seguridad de los Estados nacionales habrá de incluir otro tipo específico de seguridad: la seguridad económica.

Esto es evidentemente demostrativo por donde quiera que se le mire: Desarrollo y subdesarrollo, tercer mundo, países emergentes, etc., son conceptos que están precedidos de connotación económica. El esquema que se nos presenta sobre el mundo contemporáneo sigue siendo presidido por el binomio igualdad-desigualdad; nos enfrentamos entonces a un sistema hemisférico en el cual la seguridad de los Estados nacionales está condicionada por sus posibilidades de riqueza o por el espectro o amenaza de una pobreza permanente sin una expectativa cercana de solución.

Pero desde este punto de vista, ¿qué debe entenderse por seguridad de los Estados nacionales y qué debe entenderse por seguridad económica? Aquí nos enfrentamos a la necesidad de retomar los conceptos de nación, Estado y Estadonación, pues de otra forma podríamos caer en ambigüedades que nos llevarían a determinaciones erráticas sobre política internacional.

En la actualidad, los planteamientos que se presentan en los Estados nacionales llevan implícito el signo del mercado, de la complacencia con intereses ajenos y se deja a un lado todo lo que significa nacionalismo, patria, observancia de leyes y formas de ser y de vivir de un pueblo. Esta situación es en extremo grave, ya que si llega a ser factor determinante en el nuevo orden internacional, los asuntos

públicos y la actividad gubernamental estará orientada a servir a un sistema utilitarista, a tal grado que hasta podría ser elemento de razón suficiente para borrar fronteras nacionales para extender a todas partes el dominio de los poderosos sin distinción de ninguna especie.

Esta situación ha sido producto de los grandes desafíos que se echa a cuestras una diplomacia corporativa dentro de la cual lo único visible es la lucha por proteger intereses económicos particulares. En los años cincuenta, el secretario de Estado norteamericano, John Foster Dulles, afirmó de manera muy categórica que los Estados Unidos no tenían amigos, sino intereses. Tal aserto refleja de manera nítida los criterios de política internacional que sigue ese país y por eso resulta delicada la posición de México en sus relaciones comerciales con los norteamericanos.

Sin ser necesariamente resultado del modelo económico actual, iniciado hace poco más de diez años en nuestro país bajo la restricción externa el pago de la deuda y la restricción interna del combate a la inflación, los problemas económicos más graves que se identifican enseguida son evidencia clara del peso que aún tienen sobre nuestra economía los obstáculos estructurales, mismos que lejos de haber sido removidos se han hecho más presentes con los ajustes macroeconómicos de los últimos diez años y con la desaceleración productiva de los últimos tres años.

Los problemas estructurales más graves de la economía mexicana actual son los siguientes: 1) su escasa capacidad dinámica, lo cual, alude tanto al lento crecimiento de nuestra actividad económica como a su insuficiente capacidad para generar mayores montos de inversión y empleo; 2) su relativa desarticulación intersectorial, intraindustrial y regional; 3) sus significativas dependencias y vulnerabilidad financieras con respecto al exterior; 4) su excesiva concentración de la riqueza y del ingreso nacional y la masificación de la pobreza; y, 5) sus mayores déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos.

El "factor Estados Unidos" es cada día más crucial para el desenvolvimiento económico de México, y lo seguirá siendo. Cuando aquel país cae en recesión nuestra economía se desacelera notablemente. Sin embargo, sus recuperaciones se traducen, generalmente, de manera positiva pero su efecto de arrastre podría ser cada vez menos sustancial. Por ejemplo, se sabe que la capacidad instalada ociosa de muchas ramas industriales estadounidenses supera ampliamente al potencial productivo total de ramas similares de México, sin considerar, las brechas tecnológicas existentes entre una y otras. ¿Qué sucederá cuando aquella economía se recupere y utilice más su capacidad hoy ociosa? ¿Esta situación no debe ser una preocupación social y de gobierno? ... ¿Y que haremos con los millones de familias desplazadas de sus actividades, de sus lugares de origen, o

de sus ya precarias "estrategias de sobrevivencia"? ¿Los reacomodará el mercado? ¿El modelo actual no ha tenido el suficiente tiempo para arrojar sus virtudes y sus frutos? ¿O sólo los ha arrojado sobre algunos pocos?

México es, parcialmente, una economía y una sociedad más moderna que hace diez años. Sin duda ha habido avances notables en cuanto a la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos insumos en algunos procesos de producción de bienes internacionalmente transables. Igualmente ha habido un uso más frecuente y difundido de la informática y las telecomunicaciones de punta. Una parte de México se ha internacionalizado, tecnificando, se ha hecho más cosmopolita y "global". De ello no hay duda. No obstante, junto a ese México moderno, que ya forma parte del "Club de los Ricos" (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE), perviven los problemas estructurales.

El futuro de la reforma económica está hoy más que nunca en juego. De quedarse la reforma inconclusa, se corre el grave riesgo de no poder cosechar los frutos económicos del cambio fundamental que en México se ha venido construyendo en los últimos años y, en su lugar, tener que conformarse con un sistema comercial, laboral y legal anacrónicos, una planta productiva poco competitiva y sujeta a las precisiones de los productos más eficientes del exterior, y un sistema corporativista que refleje sólo los intereses de quienes no han intentado adaptarse al nuevo entorno nacional e internacional. El riesgo más grave que se corre es el de quedar estancados, con una sociedad pobre, inequitativa, injusta, autoritaria, y, por lo tanto, subdesarrollada, justo cuando se contemplaba el umbral del mundo desarrollado.

No hay duda de que 1993 no fue un buen año para el país y para la planta productiva. La recesión se manifestó particularmente aguda con la caída de la producción de la industria manufacturera. Para colmo de males, los prospectos optimistas para 1994 no se iniciaron cosechando los frutos del Tratado de Libre Comercio sino con los lamentables hechos en Chiapas. Sin embargo, Chiapas no revela lo que está mal con el rumbo económico que hemos emprendido, sino las consecuencias que nos esperan de no profundizar la reforma. Por eso, lejos de volver hacia el pasado, lo que se vislumbra en los próximos meses es la urgencia de hacer que la reforma dé frutos incorporando a aquellos que hasta el momento no han disfrutado de ella, y acelerar los procesos de transformación económica que inevitablemente el mundo moderno y nuestra integración a éste nos fuerza a adoptar.

A qué podemos, entonces, llamar seguridad económica de México? El planteamiento debe quedar en los siguientes términos:

1. ¿Es hoy el Estado-nación demasiado grande para resolver los problemas locales y demasiado pequeño para resolver los problemas internacionales?
2. ¿Qué dimensiones políticas nacionales se requieren para protegerse de los embates del mercado mundial y de las grandes corporaciones multinacionales?
3. ¿Qué dispositivos políticos (o militares) son capaces de compensar los desequilibrios provocados por la globalización y, más concretamente, por la acción política de las grandes corporaciones?
4. ¿Qué acciones integradoras pueden emprenderse para evitar la desorganización y la supuesta despolitización de los propios centros nacionales de poder?
5. ¿Qué modernización del Estado es aconsejable para acometer el proyecto de desarrollo nacional?
6. ¿Qué interferencias políticas y financieras ponen en peligro la noción fundamental de soberanía?

De acuerdo con esto, nos encontramos entonces con un hecho incontrovertible: nuestra seguridad nacional ahora necesita también de incorporar el enfoque de seguridad económica.

Por ello, dentro del concepto de seguridad nacional se deben tener en cuenta varios aspectos de tipo económico que constituirían, precisamente, el ámbito de seguridad económica; entre ellos, en primer lugar, por su vinculación con la seguridad nacional, estaría la soberanía. Esto es, defender nuestra soberanía no mediante reiteradas manifestaciones de nacionalismo sino con la conciencia de formar parte de una nación que nos permita a todos ser celosos vigilantes de las incursiones globalizadoras que bajo el pretexto de cooperación comercial, económica o tecnológica, pretendan una estandarización política modelada en el extranjero.

También es necesario consolidar la actual reforma económica liberalizadora, imprimiendo certidumbre en la continuidad de los procesos de desregulación que desencadenen en privatización y no a la inversa; esto permitirá la corrección de ese lacerante fenómeno que experimenta nuestro país de una desigualdad nunca vista en la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza.

Se debe incentivar la actividad económica con instrumentos fiscales todavía ausentes, que sean de probada efectividad y pronto resultado para impulsar a la

economía mexicana. También se requiere la adopción de modernos sistemas de cooperación ciudadana con incentivos de mercado, para que resurja la pequeña y mediana empresas y, por ende, se creen más empleos.

Al integrarse México a una corriente económica mundial en que habrá necesidad de ordenar la relación comercial y de inversión con otros países y sobre todo con Estados Unidos y Canadá, es necesario adecuar los ordenamientos jurídicos relativos a esta materia para que por medio de las leyes sobre inversión extranjera se proteja tanto la soberanía como lo concerniente a la seguridad nacional en su ámbito de seguridad económica.

El gobierno federal construyó a través de la LV Legislatura un nuevo escenario jurídico para dar validez al programa de modernización económica y financiera de México, vinculado estrechamente al Tratado de Libre Comercio (TLC).

Durante los tres últimos años y respaldado en un aparato corporativo convalidador de leyes y reglamentos -mayoritariamente dócil a los dictados de la Presidencia-, el Poder Ejecutivo promovió ante el Congreso de la Unión 105 iniciativas básicas que permitieron a la actual administración rediseñar la estructura económica y financiera del país, en términos muy distantes a los previstos por el Constituyente de 1917.

Con base en los datos de la Cámara de Diputados que aún pueden ser adicionados, 1993 fue el año más activo en materia legislativa ya que se incorporaron un total de 73 iniciativas, cifra representativa de 43.71% de las promovidas desde 1991.

Los cambios legales fundamentales son: la Ley de Inversión Extranjera, la que otorga autonomía al Banco de México; las reformas a la Ley de Agrupaciones Financieras; la Ley de Sociedades Mercantiles o las diversas disposiciones relacionadas con el TLC y el comercio internacional.

La inversión extranjera puede convertirse en un problema en el momento en que su contribución al desarrollo nacional sea menor que la descapitalización que resulta para el país en términos de explotación de recursos no renovables, deterioro del medio ambiente, y, sobre todo, transferencia neta de recursos al exterior cuando no existe reinversión de utilidades.

Los recursos no renovables, trabajo, costo en medio ambiente y otros factores de producción se traducen en capital financiero que en lugar de reinvertirse en el proyecto de desarrollo nacional, simplemente emigra y deja de ser parte del patrimonio nacional.

Un inadecuado manejo de los aspectos de inversión extranjera, apertura económica, libertad de movimiento de divisas, esquemas de integración, etc., puede convertir los asuntos económicos en materia de seguridad nacional, sobre todo si la inversión extranjera es indiscriminada y se cede así el manejo de sectores básicos a agentes externos; o cuando los fondos conseguidos del extranjero emigran nuevamente en forma de pago de capitales. Si no existe un riguroso control debido a insuficiencias internas, se otorgará a los factores externos una influencia creciente en la definición del proyecto de desarrollo económico y social del país, así como en su instrumentación y en la distribución del producto generado con el esfuerzo de los mexicanos.

Al aventurarse México en un nuevo mundo de principios tradicionales de coexistencia internacional, los conceptos de soberanía y seguridad nacional deberán repensarse a la luz de modificaciones concretas y pragmáticas de la posición internacional mexicana. Toda negociación internacional que lleva a suscribir tratados internacionales implica una mayor modificación o cesión de la soberanía nacional que se asume, valga la redundancia, en pleno ejercicio de la soberanía. Por eso, aquí está el meollo del asunto; los cambios de nuestra política exterior significan, necesariamente, reajustes internos de gran magnitud y que se han puesto también en movimiento; conciencia cívica del entorno mundial y de las oportunidades y retos que ofrece; fortalecimiento del proceso democrático y del pluralismo ideológico y político; y madurez de un nacionalismo crecientemente vinculado al exterior y a sus influencias.

De ahí que la seguridad económica -que es un tema poco estudiado desde la perspectiva de seguridad- puede ser un aporte valioso a la seguridad nacional y a la soberanía del país si se le incluye dentro de la concepción integral del proyecto de desarrollo nacional.



CAPITULO VIII

**CONSIDERACIONES SOBRE LA
SEGURIDAD NACIONAL**

CAPITULO VIII

CONSIDERACIONES SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL

En este apartado deseamos expresar una serie de reflexiones orientadas a la preservación e incremento de la seguridad nacional, todas ellas derivadas de la situación del nuevo contexto internacional y nacional. Estas observaciones no son hechas para una sola persona o un conjunto de ellas, o sea, para las que son responsables de la toma de decisiones en el país, sino que pretendemos hacerlas para una nación, para ese conjunto complejo de habitantes de una región geográfica que conviven bajo una delimitación fronteriza. Los habitantes de nuestro país son los que deben convencerse de las ventajas de ser parte de una totalidad que debe impulsarse y apoyarse; y de que bajo ese apoyo se puede lograr la idea de unidad, de cohesión, que sirva de base para preservar la integridad social.

Sin embargo, las diferencias entre las visiones de las formas de organización de la sociedad han lesionado, en algunas ocasiones, la aspiración a que todos tengan conciencia de ser partícipes de la integridad nacional, y por ende, de la seguridad colectiva o seguridad nacional. De tal manera que nuestras apreciaciones requieren de una atención más general, una atención que permita rescatar las premisas de la unidad de la nación ante el inminente proceso de la internacionalización de la economía que caracteriza al México de nuestros días.

Por ello partimos de la perspectiva de que se deben entender los problemas actuales de la nación, tanto internos como frente al exterior, para así poderlos valorar en su plena dimensión e integridad, con miras a buscar su resolución de manera colectiva.

8.1 FACTORES QUE PUEDEN AFECTAR LA SEGURIDAD NACIONAL.

Las alternativas y posibilidades que se presentan para preservar la seguridad nacional son, como lo hemos señalado, diversas. Pero así como existen fórmulas imaginativas y opcionales para su preservación, hay también diferentes acciones que pueden alterarla; esas acciones tienen muy diversos orígenes y son de distinta índole.

Ya se señalaba la potencial amenaza del exterior que puede provenir de las pretensiones hegemónicas de otros países del mundo, producto derivado de la experiencia de la historia del país, lo que promovió que México sustentara su defensa en varios de los principios básicos del derecho internacional.

También es insoslayable que la inestabilidad interna es otra de las posibilidades para alterar la seguridad nacional, y ésta puede provenir de diversos orígenes como la inconformidad en el campesinado, que sigue latente aún después de las reformas al artículo 27 constitucional.

Asimismo, a causa de la recesión y del desempleo que se sufre en el país, se está dando un rechazo casi generalizado a los programas económicos del gobierno ya en el ocaso de la administración del presidente Salinas; además, las confrontaciones emanadas del incesante incremento de la delincuencia en diversas partes del país han logrado índices alarmantes. Sin embargo, tanto las amenazas del exterior como la inestabilidad interna han sido elementos sobre los cuales se ha tenido un control hasta este momento.

No obstante, hay algunos elementos que inciden negativamente en la seguridad nacional y que mantienen su presencia constante y, por ende, amenazante. A ellos en particular nos referiremos en este apartado pero con la limitación de que sólo haremos mención de los acontecimientos que han tenido gran trascendencia para la opinión pública al interior del país, aunque en muchas ocasiones es difícil deslindar lo eminentemente nacional de lo internacional; esos elementos son: la corrupción, el narcotráfico y el desempleo, la desintegración política así como las acciones de algunas organizaciones religiosas, cuyos resultados provocan en muchas ocasiones situaciones inestables, y el uso inadecuado de los medios de comunicación.

Hagamos una revisión de algunos de los más publicitados acontecimientos sobre el caso.

8.1.1 NARCOTRAFICO.

Anteriormente hicimos una referencia general a los riesgos que implica y las consecuencias que conlleva el fenómeno del narcotráfico. Ahora nos referiremos exclusivamente a la presencia de este fenómeno en nuestro país y los riesgos que tiene el que se mantenga presente y constante.

Como ya señalábamos, algunas drogas existen desde tiempos inmemoriales y otras se fueron procesando en diversas épocas, particularmente en la segunda mitad del siglo pasado, como fue el caso de la cocaína. Pero es en la segunda mitad del presente siglo, después de la amarga experiencia de la segunda conflagración mundial, cuando en los países de alto desarrollo industrial el consumo se fue haciendo un hábito y, en muchos casos, complementó e incluso sustituyó el consumo de bebidas alcohólicas.

Por un lado, la juventud que rechazaba el mundo de sus mayores incorporó las drogas a su idea de "amor y paz" como una parte sustancial y complementaria de su filosofía; y la sociedad de los adultos en sus momentos de descanso y relajamiento usaba las drogas como la posibilidad de escape de esa apabullante realidad.

Pero el meollo de ese incremento en el consumo de enervantes lo constituyó el crecimiento económico que producía lo suficiente para que se tuvieran los recursos pecuniarios que permitieran la adquisición y consumo de las drogas. Los incrementos de violencia y deterioro de la salud de la población consumidora llevaron a establecer normas que tipificaban como delito a la producción, el comercio y el abuso del consumo de las drogas.

Independientemente de ello, la alta demanda incitó el crecimiento de la oferta y no pocos grupos sociales encontraron en ese negocio una forma sencilla de enriquecimiento.

En México, la vecindad con Estados Unidos les daba a esos grupos una doble oportunidad: ser el lazo de vinculación entre los países latinoamericanos productores de droga con la gran sociedad de consumo, o tener la prerrogativa de producirla en el país para trasladarla inmediatamente al mercado de consumo.

Por ello en México se produce esencialmente la marihuana, la goma de opio y la heroína; y la materia prima de la producción de esta última se encuentra en el litoral del Pacífico y en la Sierra Madre Occidental, zona que se encuentra a gran altitud, donde también hay pequeños laboratorios rústicos para su procesamiento.

La cocaína, hasta donde se sabe, no se produce en territorio nacional, pero sí se toma como un paso importante de los narcotraficantes sudamericanos, o sus conexiones nacionales, para introducirla a los Estados Unidos.

Aunque la lucha institucional contra el narcotráfico se desarrolla constantemente desde el momento de la producción, tenencia y tráfico de drogas, y al mismo tiempo se ataca el proselitismo en el uso de estupefacientes, el crecimiento de esa lucha se ha vigorizado a partir de que la actividad de los delincuentes sobrepasó las capacidades de las policías constitucionales, y fue necesario que se incorporara al ejército mexicano en la lucha en contra de esa actividad ilícita.

Fue durante el sexenio de José López Portillo cuando creció la intensificación e involucramiento de las fuerzas armadas y policiales de manera conjunta y coordinada, pero correspondió al sexenio de Miguel de la Madrid articular una campaña sistemática de combate al narcotráfico, no sin que haya habido discordias y malos entendidos.

Ello se debió a que la producción de droga en grandes magnitudes, en territorio nacional, se conoció cuando se fueron descubriendo los campamentos dedicados a dicha labor; pero la maraña se había hecho tan compleja que sólo se sospechaba de lo intrincado de la red.

Hubo quien quiso aproximarse a conocerla o denunciarla y lo único que lograba era perder la vida. Pero uno de los primeros casos que sacudieron la conciencia nacional, particularmente por la respetabilidad que había adquirido, fue el del asesinato del periodista Manuel Buendía el 30 de mayo de 1984, quien hurgaba en el ilícito negocio. Con éste se coronó una serie de incidentes los cuales habían generado un gran malestar entre el gremio de los comunicadores. Ello se debió a que cada vez que había alguna información relacionada con el narcotráfico, se bloqueaba o maquillaba. Esto llevó al gremio a considerar el inicio de la desestabilización del país, puesto que el gobierno no atinaba a dar respuesta a las demandas de esclarecimiento del asesinato.

Pero la producción nacional iba en aumento. Uno de los ejemplos trascendentes de esa producción fue la creación y desarrollo del llamado "campamento Búfalo" que era una de las formas más sofisticadas para el cultivo de droga y en el que participaron trabajadores originarios de distintas partes de la república. Este caso se conoció en noviembre de 1984, debido a que se descubrieron y destruyeron grandes plantíos de marihuana en la zona de Búfalo de la sierra de Chihuahua. El descubrimiento de este campamento, fue un duro golpe a la floreciente industria, pues además de que se abandonaron más de diez mil toneladas de marihuana, el Presidente de la República visitó la región y repartió entre los campesinos del lugar las tierras incautadas a los narcotraficantes.

En respuesta a esa acción oficial, en febrero de 1985 fue secuestrado y muerto en Guadalajara el agente de la DEA, Enrique Camarena, por narcotraficantes, lo que provocó un conflicto de grandes dimensiones entre México y Estados Unidos; a partir de ese momento la lucha contra el narcotráfico se agudizó y como resultado de las indagaciones se deluvo en el mes de abril a dos de los principales dirigentes del narcotráfico: Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo.

Fue entonces cuando se empezó a desenredar la compleja red de relaciones que había establecido el narcotráfico; pues se había convertido en un asunto de dinero que circulaba por todas partes, al margen de los controles oficiales, para comprar tierras, ranchos, armas, caballos, palenques, aviones, sofisticados sistemas de comunicación, residencias, automóviles, joyas, hoteles, restaurantes, transportes terrestres para la comercialización y, lo más preocupante, conciencias.

Conciencias de los miserables trabajadores del campo que encontraban la salida a su sempiterna crisis; conciencias de servidores públicos, en los diversos niveles, que solapaban el negocio en todas sus facetas; conciencias de sicarios que no dudaban en apretar el gatillo para eliminar los obstáculos a las apetencias de quienes los empleaban. Por ello, el dinero obtenido de las drogas se lavaba de muchas formas, en negocios, en casas de cambio, y en la misma banca.

Y aunque la labor continuó, la sucesión presidencial atrajo en mayor medida la atención. El cambio de gobierno estableció entre sus prioridades el saneamiento de la economía y su modernización, pero ello no impidió que se mantuviera la atención en el fenómeno del narcotráfico. Dentro de las acciones de esa lucha se propició la captura de narcotraficantes de gran importancia, como Miguel Ángel Félix Gallardo, a principios de abril de 1989 y Oliverio Chávez Araujo, conocido como el zar de la cocaína en Tamaulipas.

Es indudable que se han derivado excesos de poder y prepotencia provocados por esta ofensiva contra el narcotráfico, además de los ya acostumbrados abusos de las fuerzas del orden; ello obligó a que el 6 de junio de 1990 se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); y se promovieron reformas al Código Federal de Procedimientos Penales en febrero de 1991, para con ello reducir las posibilidades de abusos de la Policía Judicial.

Pero esas estrategias del combate al narcotráfico no han sido aisladas, pues a fines de enero de 1992, se reunieron los titulares de diversas dependencias del poder ejecutivo, con el Presidente de la República, para anunciar un plan educativo tendiente a prevenir las adicciones. Ahí se abordaron los diversos aspectos de la lucha contra las drogas como la responsabilidad de su consumo, el combate contra los productores y distribuidores, y un programa educativo en el que la Secretaría de Educación Pública se encargaría de producir materiales y documentos para actualización y capacitación de maestros, padres de familia y alumnos de todos los niveles, sobre los riesgos sociales y los efectos perniciosos que conlleva la drogadicción para la salud.

También el gobierno mexicano ha participado en los esfuerzos para establecer una acción multilateral coordinada contra el narcotráfico y la farmacodependencia, por ello contribuye y, también, recibe aportaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas; además, desarrolla programas para mejorar las actividades productivas y los niveles de ingreso en regiones donde la marginación social hace proclive el cultivo de estupefacientes.

Al hacer un balance de las ganancias obtenidas por el narcotráfico en 1992, la PGR expuso a mediados de febrero de 1993 una estimación conservadora de esos ingresos, en la cual se consideraba que los narcotraficantes habían obtenido

ganancias por veintisiete mil millones de dólares, cifra que tiene una equivalencia al ingreso anual por exportaciones petroleras y no petroleras del país.

De acuerdo con la estimación de esos montos, los narcotraficantes pueden mantener la siembra, el cultivo, la cosecha, el rayado de amapola y marihuana, el procesamiento, el transporte y el lavado de dinero mediante transacciones inmobiliarias, inversiones financieras, etc. Pero ello no es todo: con esos recursos se puede vulnerar la estructura del gobierno y de la sociedad mediante la violencia, la corrupción o la infiltración en todos los niveles importantes de la sociedad.

Un desafortunado suceso que llamó la atención nacional fue el que acaeció el 24 de mayo de 1993, cuando los hermanos Arellano Félix planearon la muerte del también narcotraficante Joaquín Guzmán en las afueras del aeropuerto de Guadalajara; pero este operativo resultó fallido ya que murieron personas inocentes, entre ellas el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, cosa que indignó a gran parte de la sociedad mexicana. Ello sirvió para que el gobierno endureciera su posición de lucha contra el narcotráfico e involucrara a la sociedad, ofreciendo recompensa por la información que se proporcionara para la captura de los hermanos Arellano Félix, de Joaquín Guzmán y de Héctor Palma.

Luego del confuso acontecimiento del aeropuerto de Guadalajara, se iniciaron las investigaciones correspondientes y aunque ya se han deslindado responsabilidades, aún no se ha esclarecido el motivo de la agresión mortal ni se ha apresado a los responsables. Como consecuencia de esta deplorable acción, el presidente Salinas se reunió el 2 de junio de 1993 con los procuradores de todos los estados para sugerir se legislara con la finalidad de que se aplicaran penas mayores a los delincuentes del narcotráfico; además, propuso la creación de una unidad especial antinarcóticos dentro de la estructura de la PGR.

Las millonarias transacciones financieras producidas por el tráfico de estupefacientes se llevan al cabo, casi sin excepción, en efectivo y sin que medien papeles de ninguna especie, por la obvia razón de que cualquier documento podría resultar incriminatorio para las partes involucradas en las diferentes operaciones. Ello significa, en la práctica, un enorme caudal de dinero circulante que, además de enriquecer a productores, intermediarios y distribuidores de drogas, sirve como una invaluable herramienta para desviar, entorpecer o frustrar cualquier investigación a fondo sobre los verdaderos capos del negocio de los narcóticos.

En efecto, un porcentaje de las sumas que pone en juego el narcotráfico es utilizado para fomentar y sostener prácticas corruptas entre elementos encargados de investigar las actividades de los distintos cárteles, lo que a menudo inutiliza los proyectos, planes y acciones diseñados por los gobiernos para acabar con el flagelo social del consumo de estupefacientes.

Mientras la actividad del narcotráfico se siga combatiendo sin revisar por un lado las condiciones sociales imperantes en los países productores, y por otro los valores preponderantes en las naciones consumidoras, con Estados Unidos a la cabeza, las campañas contra el negocio de los estupefacientes seguirán girando en el vacío, obteniendo modestas victorias (aunque éstas sean a veces presentadas como triunfos demoledores), y tropezando sistemáticamente contra la infranqueable barrera de dólares que se levanta entre los verdaderos barones de la droga y los encargados de acabar con su rentable comercio.

Aunque no quiera reconocerse, el narcotráfico aparece como telón de fondo de los principales problemas que han roto los hilos de la gobernabilidad: el asesinato del cardenal Posadas, el alzamiento zapatista en Chiapas, las balaceras y asesinatos de capos en muchas ciudades de la República, los asesinatos de judiciales federales, las sospechas de una posible responsabilidad policiaca en los secuestros de personajes de la banca y la empresa, la pérdida de control de muchas ciudades del país, las sospechas de que nuevamente el narcotráfico ha penetrado las principales organizaciones policiacas y la hipótesis de que el narco está detrás del asesinato del candidato priista Luis Donald Colosio.

Es probable que, las presiones norteamericanas se intensifiquen con el argumento de que el gobierno mexicano es incapaz de controlar a las bandas del narcotráfico y entonces Estados Unidos debería de entrar en su rescate. En este sentido, el asunto del narcotráfico se convierte en un asunto de seguridad nacional.

En la actualidad privan dos situaciones:

1. La sospecha de que nuevamente el narco ya penetró las policías mexicanas como en 1985, como lo demuestran algunos datos en poder de Estados Unidos respecto a policías como guardaespaldas de narcotraficantes.
2. La desarticulación del aparato de seguridad político-policíaca del Estado. En 1994 se quiere paralizar al Centro de Información y Seguridad Nacional, como en 1985 se paralizó a la Federal de Seguridad.

En el fondo, la estructura de seguridad policiaca y seguridad nacional del país padece tres problemas:

1. Las pugnas por el poder y por el control de los organismos. El nombramiento de Arsenio Farell como Coordinador Nacional de Seguridad Pública pareció la anulación de la Procuraduría General de la República, aunque el jefe del jurídico de la presidencia, dio marcha atrás y dijo que ese organismo era solamente de carácter consultor. El día de la presentación oficial de Farell se

notó la ausencia de los secretarios de Defensa, de Marina y de Gobernación supuestamente subordinados a la nueva coordinación.

2. La presión norteamericana. De manera silenciosa, varios altos funcionarios estadounidenses de dependencias que tienen que ver con la lucha antinarcótics han estado en México para manifestar su preocupación.
3. La ineficacia de los organismos que tienen que ver con la lucha antinarcótics es evidente.

En 1985 el país sintió que el asunto del narcotráfico era un problema de gobernabilidad. En 1994 se repite el esquema con el agravante de que el descontrol interno en las estructuras de poder del narcotráfico -reacomodos sangrientos de jefaturas- hace de las suyas rebasando la capacidad de control de las dependencias oficiales.

Por su parte, la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) denunció que en las diversas instituciones dedicadas a la protección, investigación y combate al crimen, entre ellas, la Procuraduría General de la República (PGR), existen fuertes lazos de entendimiento entre autoridades y narcotraficantes, lo que ha generado una "cultura de sospecha" y una crisis de confianza.

Ramón Godínez Flores, secretario de la CEM, afirmó que lazos "muy estrechos" unen al narcotráfico con la violencia, la que se ha convertido en habitual en algunas regiones del país. Señaló que esta tendencia ha dejado como saldo los asesinatos de hombres de "gran valía", como Luis Donaldo Colosio y el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

Aseveró que la corrupción y la vinculación de narcotraficantes con miembros de las diferentes corporaciones policíacas han retrasado y entorpecido las investigaciones relacionadas con el esclarecimiento de los homicidios de Colosio Murrieta y de Posadas Ocampo.²¹³

En el campo jurídico-penal, los resultados obtenidos por México en los últimos cinco años son los siguientes: se han logrado decomisar más de 2,300 toneladas de marihuana, más de 210 toneladas de cocaína y casi 10 toneladas de heroína; al mismo tiempo, se han erradicado más de 60,000 hectáreas sembradas de marihuana y casi 50,000 de amapola. Asimismo, se ha conseguido desarticular más de una docena de organizaciones delictivas de primer nivel ligadas al narcotráfico al haber detenido a 16 de sus cabezas que tenían contactos continentales. También se han detenido a 89,000 personas acusadas de delitos contra la salud.

²¹³ "EXISTEN FUERTES LAZOS ENTRE AUTORIDADES Y NARCOTRAFICO: IGLESIA", El Universal, 25 de mayo de 1994.

El reconocimiento de esas situaciones no indican otra cosa que no obstante los esfuerzos realizados en la lucha contra el narcotráfico, su fortalecimiento parece ser contundente ya que en sus pugnas se ha involucrado a elementos de las corporaciones policiales y se ha asesinado impunemente a miembros de la población civil.

Además, los acontecimientos sobre este espinoso asunto seguirán apareciendo, especialmente ahora que se ha declarado la guerra sin cuartel al narcotráfico, pero aún hay la esperanza de encontrar una solución adecuada al, hasta ahora, insoluble problema.

No obstante los lamentables sucesos, hay una prerrogativa: las luchas por el poder de los narcotraficantes debilitan sus capacidades y el gobierno ha acumulado la fuerza de la indignación social para combatirlos. Para México la lucha contra el narcotráfico no es sólo perseguir el delito; es también un problema educativo, de prevención de salud y de colaboración internacional. Ahora sólo falta una instrumentación conjunta que permita encontrar la formas de debilitar aún más, ese ominoso poder que menma la seguridad nacional del país.

8.1.2 CORRUPCION.

Son muchos los significados que tiene esta expresión, pero para este trabajo nos interesa el sentido ético de que se reviste para indicar los vicios, desórdenes o abusos que se generan en las actividades sociales. Particularmente en las sociedades de nuestro tiempo hay toda una serie de actividades que pueden ser determinadas como corruptas, y éstas abarcan desde la esfera administrativa hasta el involucramiento de menores en actividades que pueden lesionar su futuro desarrollo, esto se ha llamado corrupción de menores.

Pero la corrupción que aquí nos interesa es aquella que está ligada con las actividades político-administrativas, que Middendorff ha llamado corrupción de la delincuencia de "cuello blanco,"²¹⁴

Dentro de ese concepto se comprende a las desviaciones delictivas cometidas por personas en el desempeño de su función y violando la confianza otorgada por el público para que cumpla cabalmente con su responsabilidad. Y generalmente tales desviaciones parten del propósito de otorgar una facilidad o ventaja a cambio de una remuneración pecuniaria.

Así entendida, la corrupción tiene distintos ámbitos como pueden ser el otorgamiento de un permiso o licencia para conducir algún tipo de vehículo, o para

²¹⁴ Cfr. Middendorff, W. *SOZIOLOGIE DES VERBRECHENS*. Dusseldorf. Ed. Diederich Verlag. Germany. 1959, p. 73.

construir cualquier tipo de inmueble, o para evitar que se sancione alguna acción administrativa como el omitir el respeto a cualquier señal de tránsito vehicular, o el adquirir de manera privilegiada alguna concesión sobre otros demandantes.

Estos son ejemplos de corrupción que impiden que la sociedad tenga un respeto por las normas preestablecidas y muchos de ellos normalmente no son públicamente conocidos, aunque se sabe de su existencia porque en una relación privada entre autoridad e infractor, muchos han sido partícipes de cohecho. Pero hay otras formas de corrupción, cuyas acciones lesionan la dignidad humana e incluso quitan la vida de manera impune.

En el caso de la corrupción político-administrativa encontramos que en México se ha hecho tradición que el sistema funcione en base a la corrupción en los diversos niveles y esferas de gobierno. Riding señala que "Sin la seguridad que ofrece una burocracia permanente, los funcionarios se ven prácticamente obligados a enriquecerse con objeto de disfrutar de cierta protección cuando han salido del poder."²¹⁵

Así a lo largo de la historia contemporánea en nuestro país hay, de una u otra manera, visos de actividades político-administrativas corruptas, pero los niveles son enormes cuando se incrementan los ingresos nacionales por cualquier concepto; en la época del auge petrolero eso fue arrollador.

La explicación del fenómeno la encuentra Riding en el siguiente párrafo: "Muchos mexicanos consideran que el problema era de cantidad más que de calidad. El papel del gobierno en una economía en expansión se había desarrollado asombrosamente, multiplicando tanto las oportunidades para la corrupción cuanto los montos que se podían robar. El enorme endeudamiento externo y los crecientes ingresos por concepto del petróleo financiaban los contratos del sector público a una escala que, solo unos años antes, parecía inimaginable.

Lo que es más importante, la naturaleza cambiante del sistema había también afectado la "calidad" de la corrupción. Cuando el país estaba gobernado principalmente por políticos sostenidos por sus propias bases de poder, la corrupción iba cambiando en el sistema a cambio de lealtad. Era una forma de redistribuir la riqueza dentro de la pirámide del poder y, como tal, la corrupción contribuía a la estabilidad política.

En cierto sentido, el hecho de que la corrupción siga floreciendo en cientos de formas en otros puntos de la sociedad confirma que el problema es cultural y no moral. Incluso ahora muchas de las viejas costumbres, tales como el conflicto de intereses, el nepotismo y las ofertas de influencia, no están consideradas como

²¹⁵ Riding, Alan. VECINOS DISTANTES. op. cit., p. 141.

algo malo; y como el poder y no la ley domina a la sociedad, la honradez misma, al parecer, es negociable."²¹⁶

Cierto que esto fue una de las etapas culminantes de la historia del México endógeno, el de la prepotencia y el de la corrupción abierta, cínica. Pero el fenómeno no se ha acabado aunque se instauren oficinas supervisoras para que las dependencias oficiales cumplan con su deber, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Procuraduría Social en el Distrito Federal o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Está tan generalizada la corrupción en nuestro país que sería maniqueo pensar que solamente se da este cáncer social en los niveles gubernamentales, lo cual es parcialmente cierto, pues también se da con harta frecuencia en los ambientes privados e, incluso, en los eclesiásticos.

Si el próximo gobierno quiere dar un buen avance en la lucha contra la corrupción de los servidores públicos, tiene que empezar afinando y perfeccionando los actuales instrumentos legales para exigir responsabilidades a dichos empleados y funcionarios, lo cual se puede y se debe hacer.

Dicho paso podría ir en una de estas dos direcciones: dándole la autonomía completa a la Contraloría General de Federación, o si se le quiere conservar con su actual carácter de "contraloría interna" del Ejecutivo Federal, se debe de potenciar verdaderamente a la Contaduría Mayor de Hacienda que, aunque su nombre nos pueda llevar a confusión en cuanto a su adscripción, es una dependencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ahora, en este México que mira hacia el exterior, con convicción, preserva en su cultura no sólo la corrupción, sino que la regulación jurídica, la eficiencia administrativa, la nueva imagen del servidor público, son ahora parte de su discurso. Sin embargo, el arraigo de la corrupción es profundo y aunque se disimule, basta acudir a cualquier parte a realizar un trámite legal y los obstáculos se acumulan si no hay cohecho de por medio. Y aunque sabemos que hay sanciones a los corruptos, éstas no son aplicadas a todos pues, como se ha dicho, no habría cárceles suficientes para meterlos a todos ellos.

Hoy en día este tipo de corrupción molesta, e incluso indigna, pero dentro de los cauces culturales sigue siendo tolerable. La que sí resulta a todas luces intolerable es cuando se cometen crímenes de lesa humanidad contra los indefensos, o sea, los ciudadanos comunes, por el sólo hecho de haberse topado con el poder, la prepotencia, el abuso de quienes se pretende que deben preservar la seguridad pública.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 143-144.

Como ya se señaló en el apartado anterior, los cuerpos policíacos son los responsables directos de la preservación de la seguridad pública pero en muchas ocasiones se convierten, virtualmente, en los "órganos de justicia", ello indica que son, en muchas ocasiones, promotores de actos de autoridad y justicia, pero de "su" idea de la justicia.

Y aunque se hayan modificado las leyes para tener un mejor control de sus actos, ellos viven en la selva de concreto, donde se vive o se muere, y como tal actúan. Sólo cuando las órdenes parten de una autoridad, del Ministerio Público, pueden actuar conforme a la ley, aunque también pueden no hacerlo.

¿Qué conlleva este sistema?, que en muchas ocasiones estos servidores públicos han establecido un sistema de impunidad organizado para cometer ilícitos en lugar de prevenirlos, y ello amparado en el seno de la ley y del poder.

Así podemos encontrar también casos como los de magistrados que revocan o cambian sentencias para recibir onerosos pagos, sin importar la magnitud del delito cometido; o los de los servidores públicos que venden protección o condicionan las prerrogativas jurídicas. Todos ellos, de una u otra manera, juegan con la vida de los humanos, con su ser y con su hacer, con su posibilidad de dignificar la existencia. Esta corrupción es intolerable, pero también persiste como parte de esa cultura. Cuando algunos abusan y su abuso se hace público, son socialmente exhibidos; otros, que caen de la gracia del poder, simplemente se retiran de manera callada y solitaria.

Pero esta es la punta del iceberg, abajo de él está lo desconocido, donde sólo participan los ostentantes del poder omnimodo, sea en el ejercicio del Poder Legislativo, del Ejecutivo o del Judicial; ahí sólo los iniciados actúan y deciden con todas las prerrogativas. Y aunque ello está institucionalizado, la gente, el común de la población, empieza a cansarse; empieza a surgir el "México bronco" del que hablaba Jesús Reyes Heróles, y este es un verdadero riesgo para la seguridad nacional.

8.1.3 DESEMPLEO.

La teoría económica socialista sostenía, en la década de los setenta, la idea del empleo total o pleno empleo partiendo de las promesas de la economía planificada mediante las cuales toda la población podía participar en los procesos productivos. Las falacias de ello se fueron conociendo paulatinamente. La verificación se tuvo con el fracaso del modelo socialista.

Hasta ahora sabemos plenamente, tal y como lo expresaban los economistas, apologistas o detractores del libre mercado, que el desempleo es una condición

esencial de la organización productiva basada en la acumulación de capital. Por ello, éste fluctúa de acuerdo a una diversidad de condiciones como dinámica del mercado, inversiones de capitales productivos y crecimiento de áreas de la producción, entre otras.

También se sabe que el incremento en el desempleo implica, en muchas ocasiones, incremento de la delincuencia y de la mendicidad. Por ello la medición de las tasas de desempleo generalmente son engañosas, debido a que las estadísticas reflejan una muestra, basada en un criterio que, aunque se argumente lo contrario, en muchas ocasiones dista de ser representativa.

En México se ha vivido una larga crisis, la cual, independientemente de las declaraciones oficiales, sigue mermando la situación de la sociedad, y lo seguirá haciendo según se ha dicho puesto que los beneficios de la época de austeridad, se verán hasta la próxima generación. Mientras tanto, la alternativa al desempleo es el subempleo, lo que aunado a la delincuencia y la mendicidad, es decir, a la solución que da la misma sociedad civil a sus problemas, ha evitado un colapso en la seguridad nacional.

De acuerdo a las estadísticas de desempleo abierto de los últimos años, proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dentro de su Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), recabado en 16 áreas urbanas, se señala que en 1988 había un 3.6% de desempleo abierto general, que incluía hombres y mujeres y podía ser considerado como el promedio general para ese año. Para 1989, ese promedio bajó a 3.0% y en 1990 también decreció a 2.8%. Para los años 1991 y 1992, el desempleo abierto se estimó sobre el 3.0%. De conformidad con esos datos, el que el desempleo abierto haya fluctuado alrededor del 3.0%, y que tres de cada cien están desempleados, aparece como una cifra aceptable; pero identifiquemos cuáles son los criterios mediante los que se levanta esa encuesta.

La idea de desempleo abierto se usa en las estadísticas laborales de casi todos los países, siguiendo los criterios de la Organización Internacional del Trabajo. Según esos criterios, una persona se debe considerar ocupada si trabajó cuando menos una hora en el período de referencia, que es la semana anterior al levantamiento de la ENEU.

En sentido inverso, para ser considerada como desempleada, una persona debe estar sin trabajo y no haber trabajado ni siquiera una hora la semana anterior al levantamiento de la encuesta. Pero además para ser considerado como desocupado abierto, debe cumplir con la condición de haber buscado trabajo a lo largo de un período no mayor de dos meses anteriores al momento de la encuesta.

El análisis de esos criterios lo podemos encontrar en las siguientes ideas de Salas Páez quien dice: "Los criterios mencionados conducen, de suyo, a que el monto de desempleo abierto tienda a ser bajo. A esto había que añadir el hecho de que la actividad de búsqueda de trabajo, como actividad de tiempo completo, es un lujo en un país donde no existen mecanismos, como el seguro de desempleo, vigente en países de capitalismo avanzado. En muchos de esos países, la tasas de desocupación han alcanzado arriba del 10% de la población económicamente activa durante los últimos diez años, en condiciones económicas globales mucho mejores que las de México en el mismo período.

La pregunta inmediata es: ¿qué captan, entonces, las estadísticas de desempleo en México?... Hay dos observaciones inmediatas: en primer lugar, la duración promedio del desempleo es de casi cinco semanas. En segundo lugar, poco más de cincuenta por ciento de los desempleados que ya habían trabajado (los cuales son la mayoría) abandonaron voluntariamente su empleo. De ambas observaciones se infiere que se trata, en su mayoría, de personas sin empleo que tienen la seguridad -o la confianza- en que habrán de encontrar empleo en un período relativamente corto... Una conclusión importante es que el desempleo abierto (o la tasa de desempleo abierto) no refleja sino parcialmente el problema de la insuficiencia de oportunidades ocupacionales que hay en México."²¹⁷

El desempleo se ha convertido en un fenómeno de no fácil solución, y sobre todo en nuestra época de alta demanda laboral y poca oferta, pues en muchas ocasiones la poca inversión de capitales que pudieran invertirse en los sectores productivos, se canalizan preferentemente a la especulación de la bolsa, lesionando con ello el crecimiento de las actividades productivas y con ello la oferta de empleo.

El bajo crecimiento económico que se ha registrado afecta al comercio con disminuciones en sus ventas y limita la oferta de empleos en el país. Esta situación genera un creciente problema social; provoca tensiones y presiona con riesgos de desestabilización a los mexicanos.

Para lograr la reactivación de la economía y en las inversiones, los empresarios requieren seguridad pública y contar con un sistema fiscal equitativo, claro y sencillo, que en lugar de constituir un escenario pantanoso de alto riesgo, facilite el cumplimiento de las obligaciones y elimine la incertidumbre.

En materia de seguridad pública las acciones del gobierno no han dado resultado suficientemente eficaz para cancelar los actos ilícitos que enfrentan los empresarios y la ciudadanía en general. En principio de autoridad ha sido vulnerado y debe restablecerse con justicia y equilibrio.

²¹⁷ Salas Páez, Carlos. "LAS ESTADÍSTICAS DEL DESEMPLEO ABIERTO EN MÉXICO" La Jornada, México, 30 de septiembre de 1992.

Este es un clamor que va más allá del sector empresarial y abarca el mínimo de condiciones de convivencia pacífica ciudadana, la violencia individualizada por razones de miseria y como consecuencia del desempleo, o en franca acción delictiva organizada asuela a México. Cientos de personas son amagadas, asaltadas, o privadas ilegalmente de su libertad, con graves riesgos de su vida, y en ocasiones obtienen la libertad a costa de su patrimonio, cancelándoles incluso las opciones productivas.

Para resolver en parte las condiciones de violencia derivadas del desempleo y la presión por la subsistencia, el único camino es la reactivación de las inversiones, para lo cual se requieren condiciones financieras competitivas que no respondan a imposiciones externas o a presiones de las autoridades.

Contrario a las cifras alegres del Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI), el desempleo abierto en el país rebasa 35% de la población económicamente activa (PEA). Se tienen 16 millones de mexicanos potencialmente productivos que no se sabe dónde andan o a qué se dedican.

Tal tasa de desocupación, aunada a la caída de hasta 60% en el salario real de los trabajadores, se presenta como principal detonante para la inconformidad social ya demostrada en varias regiones del país donde los niveles de pobreza sólo se equiparan a los de naciones sumidas en el más caótico subdesarrollo.

Diversos factores entre los que destaca la reticencia a flexibilizar las normas laborales han generado el virtual estancamiento en la oferta de fuentes de empleo a grado que el rezago acumulado superó desde hace mucho los ocho millones de plazas.

México cuenta con una legislación laboral bastante amplia pero que en la práctica no se cumple y que por el contrario tal cúmulo de normas y preceptos representan un freno para el incremento de las contrataciones formales. Una buena forma de abatir la tasa desocupacional es flexibilizar la ley laboral y aceptar como parte de nuestro desarrollo las contrataciones temporales sin más reparo que el pago estricto de las horas trabajadas, como desde hace años se estila en el aparato productivo de naciones desarrolladas.

¿De qué sirve contar con una buena legislación laboral que en la práctica no derrama mayores beneficios a los trabajadores? Es preferible flexibilizar esquemas que den mayor margen de maniobra al contratante para estimular la inversión y consecuentemente, la plantilla laboral.

Respecto al desempleo abierto, la situación en el país es más visible y sólo basta observar el desmesurado crecimiento de la economía informal y de cientos de

miles de jornaleros que emigran de sus tierras para contratarse en áreas agrícolas de alta producción o en el mejor de los casos engrosar los cinturones de miseria en las grandes ciudades.

No obstante que, como dijimos, la gente ha encontrado sus propias soluciones a los problemas de recursos económicos, las medidas han sido insuficientes puesto que hay muchas gentes que dependen de un sólo ingreso; así vemos que la inconformidad está latente y es por ello que se debe buscar una solución más adecuada al desempleo, pues de no hacerlo se presenta la probabilidad de que se ponga en riesgo la seguridad nacional.

8.1.4 DESINTEGRACION POLITICA.

Son diversas las formas en que se pueden organizar los grupos sociales pero también hay organizaciones que logran tener, por ejercicio de su actividad, tal capacidad de acción que podrían desestabilizar la relación social en el Estado-nacional.

Ya en el anterior apartado hicimos mención a las organizaciones que mediante acciones belicosas intentan mantener su ilícita participación en la sociedad con la producción y venta de productos psicotrópicos; haciendo énfasis en la acumulación casi ilimitada de recursos económicos que les permiten infiltrarse en todas las esferas de la administración pública y, en caso de no poder corromper a gentes intachables, buscan el camino de su eliminación física.

En el presente apartado está la intención de referirnos a las organizaciones sociales que están constitucionalmente reconocidas pero que al existir problemas de credibilidad electoral y al no ser resueltas sus demandas, sus acciones se reflejan en el posible rompimiento del Estado de derecho y se convierten en un potencial riesgo para la seguridad de la nación al desintegrar el tejido social.

Estas formas de organización social han evolucionado a través de la historia nacional para que finalmente pudieran incorporarse, en uno u otro momento, a las condiciones de legalidad que plantean los principios constitucionales.

En el caso de las organizaciones políticas podemos decir que son uno de los fenómenos que han recorrido un largo trecho para poder quedar inscritas dentro de las bases legales de nuestro tiempo. Es innegable que la revolución de 1910 fue un parteaguas de la historia política contemporánea, pues con ella se persiguió el establecimiento de una democracia.

Pero el concepto de democracia ha adquirido significados tan disímolos que lo que para unos ha sido un acto de democracia para otros no es más que una forma de manipulación política bajo el pretexto de la democracia.

Lo cierto es que en el proceso de institucionalización de las actividades políticas regidas por el Estado mexicano, se logró combinar la capacidad de control y dominio con el mantenimiento de una base social de sustento relativamente amplia para que le diera un consenso de legitimación.

Pero los diversos momentos del mantenimiento de la combinación referida han tenido que ser adecuados a las circunstancias específicas de la temporalidad; pues si se mantuviera exclusivamente un sistema de dominio de la burocracia política y se perdiera la capacidad de legitimarse y organizarse en el consenso popular, el Estado tendría que tomar una serie de medidas represivas que le negarían sus pretensiones de ser reconocido como un Estado democrático.

Para lograr ese cometido, como señala Villoro, se entiende que: "La actuación legal de Estado sobre los partidos políticos ha estado al servicio de esa doble necesidad, de control y legitimación. Por un lado la constitución del partido oficial (PNR-PRM-PRI) más que un verdadero partido político ha sido una federación de grupos con intereses distintos. En efecto, el partido oficial no cumple la función de representar a ciertos grupos o clases en su lucha política contra otros, de intereses opuestos, sino de aglutinar y mantener en equilibrio los intereses de los más diversos grupos, con el objeto de que su lucha política no ponga en peligro la estabilidad del Estado, sino, por el contrario, le sirva de soporte".²¹⁸

Salvo en la campaña electoral de 1939 cuando el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), fusionó a las fuerzas de oposición para apoyar la candidatura de Juan A. Almázan y en 1988 en que el Frente Democrático Nacional (FDN), que amalgamó también a esas fuerzas para promover la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, el partido oficial no había tenido una considerable oposición, hasta las actuales elecciones en que compitieron por la presidencia de la república, por el PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León; por el PAN, Diego Fernández de Cevallos y por el PRD, nuevamente Cuauhtémoc Cárdenas.

Eilo se debía a que desde la Ley Electoral de enero de 1946 los partidos habían estado sujetos a control del gobierno, que mediante la Secretaría de Gobernación, decidía el registro legal de los partidos. En 1949, de conformidad con esa ley, se canceló el registro al Partido Fuerza Popular representante electoral del sinarquismo y también al Partido Comunista.

²¹⁸ Villoro, Luis, "REFORMA POLÍTICA Y PERSPECTIVAS DE DEMOCRACIA", MEXICO HOY, México, Ed. Siglo XXI, 1980, p. 349.

Bajo ese control se mantuvieron las posteriores leyes electorales mediante las cuales se aumentaron los requisitos para el registro que difícilmente podían ser cumplidas por los nuevos partidos. Con ello el registro selectivo permitió mantener la participación controlable y el mantenimiento de la idea de legitimidad.

Bajo esas condiciones surge en la década de los sesenta toda una serie de sectas ideológicas que no compartían la homogeneidad plural de los grupos en el poder. La represión al movimiento estudiantil de 1968, que impidió se iniciaran las reformas que se demandaban para el mantenimiento de la estabilidad interna, llevó, por diversos motivos, a la formación de grupos guerrilleros.

En el estado de Guerrero, la Asociación Cívica Revolucionaria Nacionalista dirigida por Genaro Vázquez y el Partido de los Pobres bajo la batuta de Lucio Cabañas Barrientos, fueron organizaciones pequeñas de campesinos armados que refugiados en las montañas que rodean Atoyac de Álvarez, establecieron su centro de operaciones para ocasionalmente realizar secuestros en el puerto de Acapulco.

Aunque sus acciones los convirtieron en leyenda, especialmente para los grupos políticos opositores al régimen, sus seguidores no fueron muchos. Genaro Vázquez murió, según se dijo, en un accidente automovilístico en 1972, y Cabañas también tuvo su deceso, dos años después, en enfrentamiento con el ejército.

En las zonas urbanas también se formaron grupos de jóvenes promotores de la guerrilla urbana, principalmente en las ciudades de Guadalajara, Monterrey y México. Dentro de sus actividades estuvo el secuestro de funcionarios del gobierno, empresarios y un diplomático norteamericano, así como asaltos bancarios y asesinatos de policías. Entre los grupos más representativos estuvieron el Movimiento Armado Revolucionario (MAR) y la Liga Comunista 23 de Septiembre.

Según señala Riding, "El éxito más importante de las guerrillas, a principios de los años setentas, seguramente fue el daño que ocasionaron a las relaciones del gobierno con los conservadores del país. El sector privado sostenía que la retórica izquierdista de Echeverría había servido para alentar el terrorismo y cuando un destacado industrial de Monterrey, Eugenio Garza Sada, fue asesinado en un intento de secuestro en 1973, los líderes empresariales empezaron por sugerir que el propio gobierno estaba tras las guerrillas.

Cuando el suegro de Echeverría, José Guadalupe Zuno, fue supuestamente secuestrado por guerrilleros en 1974, en círculos oficiales circuló el rumor de que el "secuestro" había sido inventado por el gobierno con objeto de mantener las tensiones políticas. Y cuando la hermana de López Portillo, Margarita, fue blanco de un intento de asesinato poco antes del cambio de gobierno en 1976, incluso

los ayudantes del presidente entrante sospecharon que Echeverría era responsable, de alguna forma. Así pues, en forma indirecta, las guerrillas contribuyeron a destruir la confianza de los empresarios y a acelerar la crisis económica que explotó en 1976 y, con ello, ocasionaron más daños al sistema de los que podrían haberse imaginado."²¹⁹

El combate a las guerrillas adquirió esa connotación de la "guerra sucia" para acabar con ellas; el mismo Ridíng señala que "... en el proceso de lucha contra las guerrillas rurales, el ejército adoptó tácticas terroristas, deteniendo y torturando a los sospechosos de ser simpatizantes -varios familiares de Cabañas estuvieron incomunicados en el Campo Militar Núm. 1 de la Ciudad de México durante muchos meses- y ahondando el odio por el gobierno en la región. La Dirección Federal de Seguridad se hizo cargo de desmantelar las bandas guerrilleras urbanas y también ella recurrió, rutinariamente, a la tortura, a los asesinatos, y a las "desapariciones" de jóvenes izquierdistas. Por último, en 1977, a efecto de mejorar la coordinación de las fuerzas policíacas que tomaban parte en la "contrainsurgencia", el gobierno formó una unidad secreta llamada la Brigada Blanca, compuesta por agentes de las fuerzas militares, de seguridad y de la policía judicial federal, la cual, empleando tácticas en su mayor parte ilegales, a la larga pudo acabar con las guerrillas."²²⁰

En ese entonces surgieron sectas ideológicas de distintas denominaciones; había socialistas, comunistas, trotskistas, marxistas, maoístas, anarquistas, etc., y la mayoría de ellas buscaban en modelos de otras sociedades que tomaban parte en los problemas de la sociedad mexicana, con una trasposición de modelos que parecía de gran relevancia.

Los líderes de los movimientos sociales no beligerantes optaron por la formación de partidos, los cuales se fueron incorporando a la vida política cuando se logró establecer una reforma que fuera lo suficientemente amplia para que los nuevos partidos optaran por la actividad política institucional. Esta fue la llamada "reforma política" que derivó en modificaciones a la constitución y en la creación de una nueva ley electoral.

Progresivamente, la participación de los distintos partidos en las lides electorales daban la idea de una mayor legitimidad al partido en el poder; pero las inconformidades de la oposición se hacían manifiestas cuando aparecía la sombra del fraude electoral. Ello se agudizó después de las elecciones de 1988.

Al gobierno de Salinas de Gortari correspondió solucionar los diversos conflictos poselectorales surgidos en distintas entidades de la república, particularmente,

²¹⁹ Ridíng, Alan... op cit., pp. 128-129.

²²⁰ *Ibidem*, p. 128.

Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán y Guerrero, y reconocer los triunfos de la oposición en Baja California y Chihuahua. Pero ello no fue una concesión gratuita, en la mayoría de los casos, fueron movilizaciones populares, en algunos casos de manera espontánea y en otros instigados por los contendientes opositores bajo la bandera del fraude electoral.

Ello puso en entredicho que la legalidad de los comicios hubiera sido transparente. No obstante, en su calidad de integrante del partido en el poder, el presidente Salinas, ante las demandas de sus correligionarios, señaló que no se negociarían los triunfos legítimos. Así, después de los también conflictivos resultados en los comicios de abril de 1993 para la elección de gobernador en Guerrero, el Secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido señaló, durante la firma del convenio de apoyo y colaboración electoral entre el Instituto Federal Electoral y los gobernadores de todos los estados de la República, además del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que gobierno y partidos políticos deben ofrecer respeto y seguridad a la nación, ello con el fin de que se eliminen las pretensiones de negociar con la legalidad al concluir las justas electorales, porque de hacerlo se caería en un régimen de capricho y anarquía impidiendo con ello validar las decisiones populares expresadas en las urnas.

En otras palabras, no queda más que una salida desde la lógica de la política: los partidos políticos deben arriesgarse a ejercer la plena democracia, lo cual supone, modificar aquellas condiciones que traban la legalidad electoral, erradicar las prácticas cupulares de negociación facciosa de los espacios de poder y crear el clima de racionalidad política que el país ha estado demandando.

La racionalidad política es la necesaria vacuna contra el autoritarismo y la exclusión que hasta ahora han impedido resolver el problema más grave y serio de la nación; comicios federales creíbles y transparentes en 1994. El reconocimiento de la pluralidad es la mejor apuesta para un México pacífico, democrático y moderno.

La desconfianza en los partidos políticos es tan vieja como su misma aparición en el mundo moderno. La causa principal radica en su verdadera capacidad para representar a la sociedad y traducir sus aspiraciones en actos de gobierno. Siempre ha estado presente la duda de si expresan los deseos de los ciudadanos o simplemente los de sus propios miembros.

México no ha escapado a estas suspicacias, las que además han sido alimentadas por diversos factores estructurales. Uno de ellos es el carácter presidencialista de nuestro sistema político que ha restringido sensiblemente la influencia de las cámaras, a grado tal que los partidos se han dedicado más a cuestionar el ejercicio del poder que a tomar parte en él. Esta falta de experiencia en las fun-

ciones de gobierno ha propiciado que la crítica, e inclusive la censura a cualquier acción gubernamental, se convierta en un principio que identifica a los partidos.

El sistema de partido hegemónico que tolera y alienta a partidos minoritarios, ha ocasionado la inexistencia de partidos sólidos, con auténtica ocasión de poder y con la suficiente autonomía ideológica y política del estado.

El comportamiento de los partidos también ha influido en la actitud ciudadana. Se pueden encontrar al menos dos fuentes de sospechas:

- La primera está relacionada con el fracaso de las viejas organizaciones que antes transmitían eficazmente las demandas de grupos específicos de la sociedad. La capacidad gubernamental para mantener una economía sana que generaba y permitió que las organizaciones cumplieran con sus tareas de mediación. Pero con la crisis las exigencias aumentaron y las organizaciones fueron cada vez menos útiles no sólo para expresarlas, sino sobre todo para resolverlas. Los partidos fueron vistos entonces como una alternativa en la que se mezcló todo tipo de aspiraciones, preferencias políticas, oposición al gobierno y esperanzas para solucionar sus necesidades materiales. Los partidos corresponden y, en consecuencia, hicieron más visibles sus limitaciones. A final de cuentas, un partido político lo más que puede hacer es legitimar el ascenso al poder, pero no puede legitimar las acciones gubernamentales cotidianas.
- La otra fuente de conflicto es el incumplimiento de sus compromisos con el avance democrático de país. Para todos los partidos, pero en especial para los de oposición, uno de sus objetivos básicos es ampliar la participación de los ciudadanos y eliminar las trabas del sistema político. Los comicios y la legislación electoral se constituyeron en los medios para alcanzar la democracia.

El perfeccionamiento de la democracia lo tienen que realizar los profesionales de la política, pero la democracia sólo la pueden construir los ciudadanos. Lo que se exige -desde 1910- es un sufragio efectivo, el voto individual de cada ciudadano, y el sufragio efectivo consta de dos partes: la institucional, que asegura que los votos recabados, se cuenten y presenten en forma limpia, confiable y creíble, y la toma de decisión individual, donde cada persona aquilata las propuestas presentadas por los candidatos, pondera sus consecuencias y decide votar por uno o por otro.

Las condiciones actuales han llevado a que todos estén decididos a lograr la defensa del voto, lo que, evidentemente, es una condición sin la cual no habrá sufragio efectivo.

El levantamiento indígena en Chiapas, ha puesto en entredicho al conjunto de organizaciones tradicional de intermediación en el país. Hoy se cuestiona si los aparatos que mediaron -o medraron- durante largos años con los intereses de infinidad de grupos y sectores de la sociedad tienen razón de ser y si, a final de cuentas, no nos encontramos en la antesala de su desaparición.

Parece quedar claro, al observar los escenarios recientes, que la capacidad de organización de la sociedad empieza a superar la disposición del Estado para contenerla y limitarla. A estas alturas muchos grupos han terminado por entender que lo que no realicen por sí mismos, el Estado no lo va a resolver. Por ello, nuevos sujetos sociales con ideas renovadas de la acción comunitaria, han estado asumiendo responsabilidades que nunca antes habían tenido.

Una sociedad pasiva, a la expectativa de la acción estatal -ejemplo de una cultura política subordinada-, es confrontada y empieza abruptamente a dejar de ser hegemónica en amplios núcleos sociales. Una nueva cultura cívica participativa, exigente y comprometida se encuentra presente cada día más, al tomar expresión en una infinidad de organizaciones no gubernamentales.

Entre esas organizaciones tradicionales que empiezan a rezagarse se encuentran los partidos políticos. Como viejos agentes que se ocupan sólo de los grandes problemas nacionales y dejan de lado los más inmediatos y aparentemente insignificantes, los partidos se ven superados por la activación política constante de nuevos actores más interesados por su cotidianidad. El terremoto chiapaneco ha acelerado la crisis del accionar acostumbrado de los partidos, reducidos a la declaración efímera, al ninguneo del adversario y a su afán protagónico.

Lo que hoy se pone en duda es su condición de intermediarios idóneos entre la sociedad y el Estado. Todo esto vinculado a la crisis del sistema de partido hegemónico en México, donde existe una quiebra de las habituales funciones de los partidos, y en la que éstos aparecen como usufructuarios del privilegio de ser "entidades de interés público", más que vehículos y resultado de las demandas de la sociedad. Así, los partidos al dedicarse de lleno a explotar las ventajas del monopolio de la representación política, han terminado por limitar su papel de intermediación.

Los partidos se encuentran inmersos en una doble problemática. Por un lado, reconocer e identificar las demandas de una sociedad moderna, compleja y diferenciada; por el otro, ampliar sus horizontes para dar cabida a múltiples intereses, en ocasiones contrapuestos. Los partidos son un mecanismo para agregar intereses fragmentados y particulares, por lo que cohesionarlos es un gran reto.

Los partidos tienen la facultad de representar a la sociedad en los cuerpos legislativos del país, aunque la mayoría de las veces los ciudadanos no se sienten interpretados, sino suplantados por quienes ostentan los cargos públicos. Se presentan, entonces, las contradicciones entre la democracia directa y representativa, con lo cual surge la interrogante de si los agentes políticos deben responder a los intereses concretos de sus representados o deben gozar de cierta autonomía y libertad en sus decisiones.

Sin partidos no puede existir un sistema de partidos alguno. Es por ello que, ahora más que nunca, resulta pertinente reflexionar acerca de la crisis del sistema de partidos y de los propios partidos en México, ¿Han sido los partidos superados por la sociedad? ¿El surgimiento de organizaciones civiles de la más diversa índole documenta cierta incapacidad de los partidos para ejercer su función representativa? ¿El hecho de que hoy sea un movimiento armado el principal interlocutor del gobierno es evidencia irrefutable del fracaso político de los partidos?

En primer lugar es necesario tener claras las dimensiones del problema y sus propias limitaciones. Los partidos no son, no pueden ser, todo; en estricto sentido son sólo una parte de un todo que los supera. El sistema de partidos, a su vez, es pieza clave del sistema político de una nación, pero de ninguna manera es, ni puede ser, el único espacio de acción política de la sociedad.

La igualdad no se da por decreto, se manifiesta en las diferentes formas de vida, no sólo en los ámbitos político-económico, sino también en las oportunidades de educación, de acceso a la cultura y de libre asociación.

Para que la democracia no sea una bandera estratégica para el dominio de los grupos sociales, o para alcanzar el poder, se requiere de un necesario sentido ético que escape a decisiones meramente legales y formales.

En este contexto, la función de la sociedad civil es fundamental. Como elemento que rompa la inercia de los partidos políticos, que los impulse a renovarse y a responder a las exigencias actuales de la sociedad. La sociedad civil no puede suplantarse a los partidos políticos, tienen naturaleza y retos diferentes, pero fundamentales en la actual situación política y social del país.

Sin ser la sociedad civil la llave mágica que nos abra un horizonte de participación y democracia, sí puede ser el elemento que convoque a los ciudadanos desilusionados y desconfiados de los viejos y nuevos vicios de la política mexicana para perfeccionar entre todos nuestra vida democrática.

La reforma política no es patrimonio de ningún partido, sino de la sociedad en general. De no darse una auténtica reforma puede haber consecuencias, ya que no se está frente a una minoría, sino ante el pueblo de México. Asimismo, si no hay una reforma democrática respaldada por una mayoría, no se aceptará que se gobierne con inconformidad por medio de un sólo sector. Con estas posturas anteriores se bloquea el paso a los mexicanos, ya que se alejan de las verdaderas necesidades del pueblo.

Debe hacerse a un lado la tendencia a la violencia propiciada por los partidos, porque de continuar con los errores pasados caeríamos en una insubordinación; la reacción del pueblo podría ser de no obediencia, porque no se presentan posturas serias y responsables. Esto sucede en cierta medida por no existir un Congreso representativo y democrático, ya que éste permite el distanciamiento de los representantes legislativos con el pueblo de México.

Es indudable que el conflicto en Chiapas vino a sacar a flote, aun más, a la política errónea y compartida de unos cuantos, ya que el actual gobierno no tiene popularmente una justificación, el pueblo mexicano ya no le cree a las autoridades, la desconfianza se ha generalizado y existe una convicción de todos: el sistema político-económico y social está mal. Las prácticas en la política actual están viciadas, los partidos políticos que se dicen grandes están viciados, utilizan el chantaje para abrirse espacios y hacer presencia. Mientras no se acabe con el control que el Estado y su partido ejercen sobre los procesos y mecanismos electorales, no habrá una plena democracia en México.

Esas consideraciones nos muestran porqué el gobierno manifestó un gran interés para que las elecciones presidenciales de 1994 tuvieran más limpieza que las anteriores para que no se pusiera en duda el triunfo en los comicios de quien obtuviera la mayoría de los votos; así, las proposiciones y consultas interpartidistas, en las que participó el presidente Salinas, para la modificación de la ley electoral mostraron la voluntad de llevar una confiabilidad y un consenso más amplio para la realización de elecciones en cualquier nivel; y aunque esto parezca obvio, ello se requiere para rescatar los principios de la unidad nacional, y por ende, que permita preservar la seguridad. Esto se argumenta puesto que por la práctica del fraude electoral se ha venido perdiendo la cohesión social y por ende, la desintegración política pone en riesgo la seguridad de la nación.

8.1.5 ORGANIZACIONES RELIGIOSAS.

Las organizaciones que pueden poner en peligro la seguridad nacional son ciertas sectas religiosas cuyas actividades están encaminadas a realizar un proselitismo dogmático que lleva a sus seguidores a atentar contra la vida propia y la de los allegados. Y aunque en México no se han presentado casos como los

de Guyana o Waco, Texas, la administración de Salinas de Gortari decidió promover el establecimiento de criterios jurídicos distintos, que indiscutiblemente ya habían sido considerados y propuestos por otros partidos políticos anteriormente, con el fin de tener una aproximación más estrecha a las actividades que realizan los diversos grupos religiosos establecidos en el país.

Así, en julio de 1992, se aprobó el nuevo marco jurídico en el que se incluyeron reformas al artículo 130 constitucional, conocidas como la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público la cual derogó la Ley Calles promulgada en 1926, con el fin de normar, entre otras situaciones, las posibilidades de participación de las asociaciones religiosas en la vida política del país. Aunque ello constituye una garantía para la seguridad de la nación, la Dirección de Gobernación en la materia, el 8 de junio de 1992, señaló que las sectas religiosas, especialmente los Testigos de Jehová, estaban afectando la soberanía nacional y cambiando las costumbres de la gente, ello debido a que inculcan a sus fieles el incumplimiento de sus deberes cívicos como el no saludar a la bandera y no cantar el himno nacional.

También empezó a difundirse la idea de que las sectas son peligrosas porque sus feligreses se niegan a realizarse transfusiones sanguíneas o suero, aunque estén en peligro de muerte; asimismo, se dice que los Testigos de Jehová reciben ayuda económica de Estados Unidos y van en contra de las tradiciones civiles y populares del pueblo mexicano.

La certeza del control de los grupos religiosos por parte de la Secretaría de Gobernación, para que se evite poner en riesgo la seguridad nacional, se hizo manifiesta cuando el último día de mayo de 1993, en la sede de dicha dependencia oficial se entregaron certificados constitutivos, de acuerdo a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a las iglesias presbiterianas, adventistas, católicas, ortodoxas, evangelistas, orientales y Testigos de Jehová. Sin embargo, los representantes de este último grupo no asistieron a las entregas de bandera que hizo la Secretaría de Gobernación, por lo que las campañas en contra de sus principios se han intensificado para exhortarlos a que sean consecuentes con el sentido de la nueva legislación religiosa.

Por otra parte, a raíz de la expedición de la encíclica papal "Veritatis splendor" por Juan Pablo II, concerniente a la renovación de la vida social y política, los jerarcas eclesiásticos católicos han demandado en tono enérgico que el Estado respete las normas legales y a los ciudadanos. La prueba más reciente de la infracción de sus deberes, no sólo legales sino también morales, está en la declaración hecha por monseñor Adolfo Suárez en la que pide al gobierno que no manipule los

comicios federales de 1994 y no ponga "candados" a los candidatos de oposición.
 221 Además quieren elecciones limpias, inobjectables y transparentes.

Esta inaceptable petición del episcopado demuestra que no sólo en materia de dogma sino también en política, el clero mexicano obedece las instrucciones ideológicas de Roma y no los preceptos mexicanos a que formalmente está sujeto. Esto significa que la clerecía no guarda respeto a la Constitución ni a sus leyes reglamentarias, ni a la iniciativa del Ejecutivo Federal, ni a los diputados que aprobaron las reformas constitucionales, ni al propio pueblo, católico que dejan expuesto a ser herido en sus creencias e intereses religiosos.

Después de haberse debatido la modificación al artículo 130 constitucional, la jerarquía católica dejó de lado un asunto que interesa mucho en términos políticos: ¿ De qué tipo de autoridad dependen los sacerdotes mexicanos? La respuesta obvia es que dependen de un liderazgo extranjero. Así, siendo objetivos, los sacerdotes mexicanos que hablen e intervengan en política podrían ser expulsados del país por ser súbditos de un gobierno extranjero y hablar de asuntos nacionales, a pesar de haber nacido en México.

Por ello, se debe evitar que en la vida política de México se agreguen elementos que generan pasión y confusión entre valores trascendentes, porque la historia de nuestro país demuestra que estas actitudes nunca han fructificado en un bien (recuérdese el conflicto cristero en los años 1926, 1927 durante el gobierno de Plutarco Elías Calles).

Por razones históricas, políticas y culturales la estructura mediante la cual está organizada la Iglesia católica sigue siendo una de las más importantes del país. En la actualidad, según documentos eclesiásticos, la Iglesia en México está organizada en arquidiócesis, diócesis y prelaturas territoriales, nombres que indican las demarcaciones geográficas conformadas de acuerdo al volumen de población, capacidades económicas, recursos humanos e intereses eclesiásticos.

Las arquidiócesis son las demarcaciones de mayor relevancia y son encabezados por los arzobispos. La diócesis son circunscripciones menores al frente de las cuales se encuentran los obispos. En México existen 56 diócesis, 14 arquidiócesis, 7 prelaturas y cerca de trece mil sacerdotes. Formalmente, cada una de éstas entidades se desempeñan con autonomía y son regidas únicamente por la autoridad del papa.

El organismo cúpula de la jerarquía católica es la Conferencia del Episcopado Mexicano, órgano que cuenta con su propia organización interna pero que carece de autoridad jurídica sobre sus miembros.

221 "LA IGLESIA VUELVE A SUS ANDADAS", *Exélsior*, 12 de octubre de 1993.

Aunque no existen formalmente como tales ni son homogéneas, en la jerarquía católica se aprecian cinco tendencias de acuerdo a sus posiciones con respecto a diversos temas y líneas de acción pastoral:

- **La vaticana.-** Está encabezada por el nuncio apostólico y defiende los intereses, objetivos y políticas arraigadas en el Vaticano.
- **La corriente de la CEM.-** Aglutina la jerarquía eclesiástica articulada en torno al cardenal, quien fue la contraparte de Prigione en la pugna por definir las relaciones con el gobierno.
- **La espiritual.-** Se caracteriza por su concepción muy singular de la institución eclesiástica que pregona que la Iglesia está por encima de la pugna de clases. Los obispos de la ciudad de México, Toluca, Puebla, Guadalajara y Morelia pregonan una línea de evangelización supuestamente "apolítica".
- **La chihuahuense.-** Esta tendencia, junto con la del Vaticano, fue una de las más fuertes impulsoras de la reforma al artículo 130 constitucional. Ha mantenido una abierta línea contestataria en contra del fraude electoral y cierres de templos.
- **La del sur.-** Simpatizantes abiertos de la llamada "opción preferencial por los pobres" que defienden la teología de la liberación, los obispos y sacerdotes de esta región, especialmente Oaxaca, Guerrero y Chiapas han defendido los intereses de los indígenas y denunciado las arbitrariedades de gobierno y caciques locales. El ideólogo de esta corriente fue durante muchos años el arzobispo de Cuernavaca, el de Oaxaca, y el del Istmo de Tehuantepec.

¿Qué es la Teología de la Liberación?

Una descripción inicial de la teología de la liberación puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Es una crítica radical al dualismo cielo-tierra de la teología tradicional, en donde la salvación se entiende como un proceso de liberación del hombre.
2. Contiene una crítica a las tradicionales actividades de la Iglesia y al autoritarismo de su jerarquía.
3. Es una forma de relacionar el mensaje bíblico con los procesos de liberación de América Latina.

4. Implica el rechazo de principios morales y "leyes naturales" que reclaman origen divino y que no son otra cosa que expresiones ideológicas de las clases dominantes.
5. Implica también una decisión en favor de incorporar como suya la ideología de las clases oprimidas.

En México existe un gran número de sacerdotes católicos que comulgan con Teología de la Liberación, principalmente en los estados sureños y más pobres del país, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

En nuestro país, al igual que en otras naciones latinoamericanas, la "opción preferencial por los pobres" ha sido duramente criticada por los clérigos del ala que pudiéramos llamar "conservadora", a la cabeza de la cual se ha colocado el nuncio apostólico Jerónimo Priglione. La línea ortodoxa que encabeza Priglione ha calificado a quienes profesan la Teología de la Liberación de reduccionistas, término acuñado en la Conferencia Episcopal de 1979 para definir aquellos que "reducen el evangelio a los pobres", lo cual "es una visión comunista y subversiva que la Iglesia reprueba".

La reforma al artículo 130 constitucional que entró en vigor el 29 de enero de 1992, así como el establecimiento de relaciones diplomáticas entre el Estado mexicano y el Vaticano, anunciado en septiembre de ese mismo año, no fueron razones suficientes para que desaparecieran las discrepancias entre la Iglesia católica y el Estado mexicano.

De hecho la "modernización en materia religiosa", como se le conoce oficialmente a la enmienda a la Constitución, fue interpretada por algunos sectores católicos como una gran oportunidad para impulsar con nuevos bríos una mayor Iglesia en asuntos de orden político.

Si bien en los inicios del régimen salinista se llegó a hablar del establecimiento de facto de una alianza política entre la jerarquía católica y el gobierno del presidente Salinas, e incluso de que los altos mandos de la Iglesia habían servido como uno de los pilares de legitimación tras el cuestionado triunfo electoral de 1988, al poco tiempo de aprobarse la nueva legislación se vio que tal idea no podía aceptarse en forma unívoca.

Según algunos analistas, a partir del establecimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede parecía abrirse una perspectiva optimista en las relaciones Iglesia-Estado. Sin embargo algunos acontecimientos posteriores terminaron desmintiendo esta visión.

Muy pronto volvió a salir a la luz pública un claro distanciamiento entre los proyectos de la Iglesia y el Estado y reaparecieron las críticas de líderes religiosos enderezadas contra el gobierno salinista. Las discrepancias de índole general comenzaron a mostrarse desde que un grupo de obispos católicos externó una abierta crítica al modelo económico y político emprendido por el gobierno salinista. En una carta pastoral dada a conocer en diciembre de 1992, siete obispos señalaron la "frecuente corrupción administrativa", el "distanciamiento con relación a los intereses reales de la comunidad" y "la poca participación de la ciudadanía en los procesos electorales". En el ámbito económico los obispos se refirieron a que el "creciente empobrecimiento en que nuestro pueblo se debate está llegando a intolerables extremos", así como que "se advierte una alarmante falta de trabajo y desempleo, con toda la inseguridad económica social que esto provoca". Se trata, una preocupación que retoma posiciones expresadas anteriormente por la Santa Sede y el episcopado latinoamericano y que "está dirigida al conjunto del proyecto filosófico, social, económico y político del liberalismo (Este País, mayo de 1994).

El asesinato del cardenal Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993, y los inverosímiles resultados que arrojó la investigación sobre el lamentable atentado a su vida, reabrieron las fricciones entre el gobierno y la Iglesia.

A partir de entonces, salvo el nuncio apostólico del Vaticano, que se ha mantenido fiel en su apoyo al salinismo, varios miembros de la jerarquía eclesiástica cuestionaron las explicaciones oficiales sobre la muerte del cardenal de Guadalajara. Tiempo después, cuando en círculos oficiales y empresariales se acusó al obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruíz de estar implicado en el levantamiento campesino e indígena del primero de enero de 1994, se generó un amplio consenso entre el episcopado mexicano en apoyo a la labor pacificadora del obispo de Chiapas, lo que fue interpretado por varios analistas como la mejor muestra de que en materia de proyectos sociales las disputas entre la Iglesia católica y el Estado no habían desaparecido con las reformas constitucionales al artículo 130.

En la coyuntura de la crisis salinista de final de sexenio la Iglesia, que tradicionalmente ha desempeñado una función política e ideológica legitimadora del orden establecido, parece colocarse nuevamente como una poderosa fuerza crítica del orden público, gracias al reforzamiento político que significaron el otorgamiento de su nuevo status jurídico y el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Las pugnas entre la Iglesia y el Estado son un fenómeno permanente de la historia política nacional, según puede observarse tras un breve repaso de nuestro pasado:

1. Como otras naciones desprendidas del Imperio español, en México la religión católica tiene un especial relevancia, manifestada en el hecho de que fue desde la conquista, pasando por la Independencia y hasta 1857, la religión oficial.

Durante la Colonia eran pocas y de escasa importancia las diferencias entre la Iglesia y el Estado. La Corona contaba con el ejército encargado de vigilar el orden político y administrativo del imperio en todas las colonias; pero además tenía a la Iglesia como aliado fundamental y brazo espiritual, encargado de hacer cumplir las normas religiosas, incluso a través de la Santa Inquisición.

La virtual imposibilidad para determinar con exactitud las áreas de control y responsabilidad del clero o del poder de la Corona propiciaron que el concepto de autoridad quedara bajo disputa cuando México alcanzó su independencia en 1821.

2. El nuevo Estado independiente surge permeado por un sinnúmero de instancias religiosas que le restan no sólo autonomía frente al resto del mundo, sino la mínima capacidad de manobras para consolidarse al interior del país. Los eclesiásticos fungiendo como representantes de la iglesia católica y con el apoyo de Vaticano participaron en las primeras asambleas parlamentarias del México independiente, configurando de ese modo los primeros gérmenes de una discrepancia irreconocible entre el Estado y la Iglesia.

Las divisiones entre conservadores y liberales y la inexistencia de una política clara frente a la Iglesia por parte de los mismos liberales obstruyeron durante muchos años delimitar las funciones del clero, las cuales para esas fechas abarcaban áreas reservadas para la autoridad del Estado.

3. La secularización del Estado se fue alcanzando paulatinamente con varias medidas emprendidas a partir del gobierno de Valentín Gómez Farías: a) el reconocimiento de valor oficial a los títulos escolares otorgados por instituciones no eclesiásticas, con lo que se rompió con el monopolio que la Iglesia ejercía sobre educación; b) la instauración de cementerios civiles y prohibición de sepultar en las iglesias; c) el diezmo dejó de ser secundado por la fuerza pública y se le dio el carácter de voluntario; y d) el gobierno emprendió la confiscación de los bienes de las iglesias.

Las contrarreformas implantadas por Santa Anna y las políticas de los conservadores no hicieron sino agudizar y hacer muy irreconciliables las pugnas entre la Iglesia y el Estado.

4. Finalmente, la secularización del Estado y la delimitación de las funciones de la Iglesia dieron un gran paso con la aprobación de las llamadas Leyes de Reforma: La Ley de Juárez, de noviembre de 1855, suprimió los fueros eclesiásticos, y la Ley Lerdo de Tejada, del 25 de junio de 1956, mediante la cual el gobierno de la República procedió a desamortizar los bienes de la Iglesia.

A partir de que estos preceptos legales fueron adoptados por la Constitución de 1857, se reestructuró la educación, surgió el registro civil, se declaró la libertad de opinión y enseñanza y se formalizaba la separación entre la Iglesia y el Estado.

5. La dictadura "modernizante" de Porfirio Díaz significó un nuevo retroceso en las relaciones entre la Iglesia y el Estado mexicano, en cuanto abrió nuevos espacios políticos a la primera. Bajo la mirada complaciente de las autoridades y al margen de la ley volvieron las órdenes religiosas que habían sido proscritas, se establecieron nuevos seminarios, a través de prestanombres la Iglesia volvió a adquirir grandes propiedades y a reanudar actividades escolares.
6. En la etapa postrevolucionaria se reiteró la vigencia de las Leyes de Reforma y se avanzó en la separación de los fueros de la Iglesia y el Estado. El Congreso Constituyente de Querétaro optó por negarle personalidad jurídica a las iglesias, como el mejor camino para restringir al ámbito espiritual atribuciones de la Iglesia católica en México.

La impugnación de las disposiciones contenidas en la Constitución de 1917 no se hicieron esperar.

7. con nuevos bríos la Iglesia católica emprendió una serie de acciones dentro de las que destaca la creación de la Liga de Defensa de la Libertad Religiosa, en 1925, movimiento que crece sobre todo en el centro y occidente del país.

En 1927 el "movimiento cristero", además de tomar las armas en contra del gobierno, llamó a la población a no pagar impuestos. Un año más tarde la rebelión es finalmente derrotada en el terreno constitucional, que estipulaba la supremacía del Estado sobre las iglesias como uno de sus principales preceptos.

Como una forma extrema de responder a la reiterada y abierta disputa del poder político que a lo largo de la historia la Iglesia ha emprendido en contra del Estado, hasta antes de la reforma del 29 de enero de 1992 la Constitución mexicana, en

su artículo 130, optó por no reconocer personalidad alguna a las agrupaciones religiosas y estipular una serie de prohibiciones y restricciones, que sin embargo, en muchos casos no fueron acatadas.

Además de negarle reconocimiento a las iglesias, el viejo artículo 130 de la Constitución postulaba lo siguiente:

- a) Para ejercer el ministerio de cualquier culto en México se necesitaba ser mexicano por nacimiento.
- b) Los ministros de los cultos no tendrán derecho a votar ni a ser votados; no podrán asociarse con fines políticos.
- c) Los miembros de las iglesias no podrán hacer críticas a las autoridades ni a las leyes, ni al gobierno en reuniones públicas o actos de propaganda religiosa.
- d) Los cursos y estudios hechos en los establecimientos religiosos no tendrán validez oficial.
- e) Las publicaciones religiosas no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni tampoco los actos de las autoridades.
- f) No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.
- g) Queda prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra que la relacione con alguna confesión religiosa.

En sus afanes por modernizarlo todo, el gobierno salinista consideró necesario replantear el *modus vivendi* en el que venían operando las relaciones entre la Iglesia y el Estado desde la época posrevolucionaria.

Por un lado, las evidencias confirmaban que la actuación de la Iglesia no se ceñía al restringido marco jurídico del artículo 130 de la Constitución; y por otro, el proyecto de insertar al país en los trascendentales cambios mundiales llevaron a la necesidad de replantear los términos en que se debería dar la relación Iglesia-Estado frente al inminente establecimiento de relaciones con la Santa Sede.

Después de que el régimen salinista calibró las posibles reacciones de la opinión pública, los legisladores priistas presentaron a la Cámara de Diputados, en diciembre de 1991, una iniciativa de reformas a los artículos tercero, quinto, 24, 27 y 130, que recogían varias modificaciones en materia religiosa. La iniciativa

fue aprobada en ambas cámaras (364 votos a favor y 36 en contra en la de Diputados y 47 a favor y uno en contra en el Senado) y tras haber sido sometida a las legislaturas de los estados entró en vigor un día después de publicarse en el Diario Oficial, el 28 de enero de 1992.

El 15 de julio de 1992 se aprobó la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que reglamenta las disposiciones constitucionales en materia religiosa.

El punto central de la reforma fue la creación de la figura jurídica de la "asociación religiosa", mecanismo utilizado para otorgarles personalidad jurídica a todas las iglesias, aunque la dedicataria estaba endosada en particular para la católica. Otros cambios importantes a la legislación son los siguientes: se permite a los sacerdotes votar aunque se mantiene la prohibición para que sean votados; se permite a las asociaciones religiosas dedicarse a la enseñanza, siempre y cuando se cliñan a los planes y programas de estudios oficiales; la educación oficial seguirá siendo laica; las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas; los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo político en favor de ningún partido; se mantiene la prohibición para crear agrupaciones políticas que contengan alguna palabra que las relacione con alguna confesión religiosa; se abre la posibilidad para que extranjeros ejerzan el ministerio de cualquier culto.

El artículo 27 constitucional también fue modificado para reabrir la posibilidad de que las iglesias puedan adquirir bienes. Textualmente la reforma establece que las "asociaciones religiosas tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto".

Como se observa, el nuevo marco jurídico que regula las relaciones entre la Iglesia y el Estado vuelven a abrir muchas puertas para que la iglesia católica renueve con mayor fuerza su presencia en todos los ámbitos de la sociedad; ha sido reconocida jurídicamente; puede otra vez adquirir y administrar bienes; se ha legalizado su participación educativa; y cuentan con el derecho de voto. Con el nuevo marco jurídico la iglesia católica se apresta a cobrarle doble la factura al salinismo por los servicios prestados al inicio del sexenio.

¿Qué sector marcará la línea pastoral de la Iglesia después de los sucesos chiapanecos? ¿Cómo actuará el gobierno frente a sectores eclesiásticos que participan abierta y legalmente en asuntos políticos?

Las vertientes de este rompecabezas hablan por lo menos de:

- a) **El desbordamiento de las nuevas relaciones Iglesia-Estado.**- Apenas con dos años de inaugurada la reforma al artículo 130 constitucional y con menos tiempo de entrar en vigor la ley reglamentaria de las asociaciones religiosas, gobernantes y dignatarios católicos miran con inquietud que el nuevo *modus vivendi* ha creado más fracturas y sospechas que la vieja relación derivada de la época juarista.
- b) **El fracaso de la nunciatura.**- Prigione emblemático en estos años la restauración conservadora en una iglesia mexicana acostumbrada a la pluralidad y a cierto grado de independencia. El nuncio italiano consiguió poder, pero perdió la gloria. Hoy hasta sus viejos aliados reclaman su retiro.
- c) **El renacimiento de la Teología de la Liberación.**- Cuando el fin del bipolarismo y la oleada neoliberal hizo que no pocos analistas crucificaran en el mismo madero de las ideologías a la Teología de la Liberación, ésta resurge con un vigor novedoso, salta del púlpito y parece llegar hasta las selvas indígenas.

Por ello, quienes tienen una guía espiritual con la sociedad deben abstenerse de manifestar preferencias partidistas, independientemente de que pueden y deben dar orientación política en el ámbito de la ética, ya que en la raíz de los fanatismos y dictaduras está también el intento de manipulación política de los sentimientos religiosos.

Debe precisarse a las iglesias que su reconocimiento jurídico no representa la liberalización del camino para clericalizar al Estado, ya que este acto no significa que los hechos históricos que llevaron a la separación del Estado hayan desaparecido o borrado; por tanto, la determinación que originó este reconocimiento no debe confundirse con la prerrogativa para revivir situaciones que fueron canceladas en el pasado.

La separación entre los dos poderes (Estado e Iglesia) impone como condición básica al clero que se abstenga de intervenir en política; en contraparte, el gobierno debe conservar estrictamente su carácter laico, es decir, libre de toda influencia religiosa.

Como se puede desprender de los aspectos aquí revisados, se percibe que los controles jurídicos de las actividades religiosas que se han instrumentado a raíz de la reforma del artículo 130, nos indican que todas las medidas tendientes a preservar la seguridad interna, repercuten, necesariamente, en la seguridad nacional.

8.1.6 USO INADECUADO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION.

En los últimos años han ocurrido cambios vertiginosos en la comunicación masiva de México. Los principales son: la expansión y renovación de tecnologías, el desarrollo y concentración de capitales y la inserción de capitales extranjeros, la incorporación de personal más preparado y con vocación social y política más definida para el proceso de información de masas, el auge de nuevos medios informativos impresos y electrónicos con tendencias de regionalización, especialización y servicios, que además consolidan la pluralidad de opiniones y la crítica como factores de credibilidad. En el complejo universo de los medios nadie puede negar objetivamente que, como fenómeno general, estos son síntomas claros de modernización.

Ante el panorama histórico de inevitable globalización en las economías latinoamericanas, la formación de nuevas zonas hegemónicas y el creciente establecimiento de los principios de mercado en todos los órdenes de nuestras sociedades, especialmente con la formación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, consideramos conveniente hacer los siguientes cuestionamientos:

¿Qué nos sucederá espiritualmente como sociedad y como individuos al entrar en la fase de integración mundial y vincularnos de forma acelerada al mercado internacional sin planificar el uso de nuestros medios de comunicación?

¿Qué acontecerá con nuestras estructuras de pensamiento y sentimientos cuando la nación vive una etapa de retroceso cultural, y de pérdida de memoria histórica cuando ahora, con el TLC, se incrementa la saturación ideológica de nuestras bases culturales por medio de la acción de las redes de televisión del nuevo bloque comercial que actuará sobre nuestras comunidades?

¿Cómo conservar los proyectos culturales independientes del Estado-nación mexicano en una atmósfera de creciente globalización comunicativa, de apertura de fronteras mentales y de formación de culturas supranacionales?

¿Qué va a ganar y qué va a perder culturalmente México con la firma del Tratado de Libre Comercio?

¿Qué tanto la nueva estructura cultural e informativa que está creando la modernidad sirve para que nuestra sociedad verdaderamente se desarrolle y crezca material y espiritualmente?

¿Qué aspectos de nuestra cultura nacional deben quedar a salvo de las negociaciones comerciales?

¿Qué aspectos de nuestra idiosincrasia, identidad, nacionalismo, creencias, valores, tradiciones, costumbres, van a ser modificados por este embate de los medios de comunicación?

Es indudable que existe una necesidad urgente de reflexionar sobre el papel que ejercerán en nuestra cultura los medios de comunicación para preservar nuestra esencia nacional dentro de la dinámica del acelerado cambio modernizador que vive México; pues el proceso de globalización mundial nos lleva a la creación de un nuevo orden cultural que tiende a modificar los contenidos y las fronteras ideológicas de nuestro país. De lo contrario, el alma cultural de nuestra sociedad correrá el gran riesgo de quedar sepultada por los nuevos espejismos de la modernidad y sus derivados simbólicos de esta nueva fase del desarrollo de la sociedad capitalista internacional.

Por ello, dentro del proyecto de seguridad nacional debe quedar incorporada la prioridad de descubrir las grandes tendencias de transformación que experimentarán la cultura y la comunicación mexicanas ante el establecimiento de este fenómeno de globalización cultural con la propuesta de la aplicación de las leyes del mercado y construir las alternativas de concepción y acción necesarias para enfrentar y asimilar este fenómeno con toda precaución, pues si se descuida este aspecto, en poco tiempo el uso inadecuado de los medios de comunicación ocasionará nuevas y profundas contradicciones en la estructura social de nuestro país que afectarán en sus raíces el nacionalismo y la identidad cultural mexicana.

8.1.7 LA GUERRILLA EN CHIAPAS.

Chiapas es uno de los estados más atrasados del país, un estado al que jamás llegó el desarrollo.

Durante la época colonial, Chiapas formaba parte de la Capitanía General de Guatemala. A la fecha, Chiapas parece tener más cosas en común con Guatemala que con México. Casi la mitad de sus habitantes son indígenas, la mayoría de los cuales habla dialectos mayas y mantiene fuertes lazos con los indígenas del altiplano guatemalteco. Estas similitudes han sido sin duda elementos básicos para el reclutamiento y desarrollo de la guerrilla guatemalteca.

La línea divisoria México-Guatemala en esa región está marcada con piedras, troncos de árbol y cercas de alambre que colocan los propietarios de tierras en ambos lados. A pesar de lo que pudiera pensarse, ambos países no tienen mayores problemas limítrofes. Los dos forman parte de una comisión internacional de agua y límites que tiene por tarea arreglar de inmediato los posibles cambios que continuamente surgen por los movimientos del cauce del Río Usumacinta.

Ello también ha provocado que el mapa geográfico de Chiapas no siempre sea todo lo exacto que debiera y por lo menos un cuarto de su territorio difícilmente ha podido ser plasmado en cartas geográficas.

La economía del estado está basada principalmente en la agricultura y la ganadería. Café, cacao, algodón y azúcar son sus principales productos junto con la carne. Buena parte de su comercio lo realiza con Guatemala, donde encuentra mejores precios. Además del creciente cultivo de drogas, otros productos se cultivan clandestinamente y se envían al país vecino para evitar el control de precios por parte del gobierno mexicano.

Chiapas es el estado que recibe mayor número de guatemaltecos o de nacionales del resto de Centroamérica. Algunos llegan a comprar, otros a trabajar y algunos simplemente de paso hacia los Estados Unidos.

Tradicionales problemas en la frontera con Guatemala han hecho cada vez más difícil la posición del gobierno mexicano para mantener separada e inalterable la retórica de su política exterior de su política interior, forzándolo a practicar una política de seguridad nacional congruente y actual, con la participación muy activa de las fuerzas armadas.

Esta estructuración de la política de seguridad nacional surge sin duda desde los trágicos sucesos de 1988, que marcaron al Ejército a tal grado que el actual gobierno ha prometido abrir los archivos oficiales de esa época. Una revisión a la que parece no tener objeción el actual secretario de la Defensa Nacional.

Posteriormente, en los años setenta, la aparición de la guerrilla en el estado de Guerrero comandada en tiempos distintos por los profesores Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas y después la declarada lucha contra el narcotráfico, reforzaron la necesidad de apuntalar la seguridad nacional.

Por lo que se refiere a la frontera sur, ya en el gobierno de José López Portillo, Chiapas fue reforzado militarmente y se le escogió como escenario para las maniobras militares más espectaculares que se hayan realizado hasta la fecha. En esa época se dijo que habían participado unos 25 mil elementos.

En la búsqueda de esta política de seguridad nacional destacan tres puntos:

1. Se incrementaron las fuentes de información. En 1980, después de la victoria sandinista en Nicaragua, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Estado Mayor Presidencial enviaron oficiales en comisión a Centroamérica. Con ello, las fuerzas armadas mexicanas buscaban tener sus propios puntos

de vista sobre las implicaciones que eventualmente podrían tener en México este tipo de sucesos.

2. Se incrementó la coordinación de actividades militares y de seguridad. La presencia de refugiados guatemaltecos en el sureste de México llevó a las secretarías de la Defensa Nacional, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, a la Procuraduría General de la República y a la ahora desaparecida Dirección Federal de Seguridad a establecer mecanismos especiales para coordinar las actividades a Chiapas.
3. Reorganización militar. A finales de 1983 se decidió establecer en Chiapas dos zonas militares, la 31 y la 36, convirtiéndose en la séptima región militar. El número de efectivos se desconoce. Sólo dos estados tienen dos zonas militares: Guerrero y Oaxaca.

A pesar de estos movimientos, el gobierno siempre se ha negado a aceptar que haya militarizado la frontera con Guatemala. Las fuerzas armadas en esa región tiene orden de mantenerse a cierta distancia de la frontera y de evitar cualquier contacto con refugiados guerrilleros guatemaltecos.

A los 30 minutos de haber entrado en vigencia el tratado para un comercio libre entre los tres países de la América del Norte, un hecho extraordinario sacudió al aparato, al parecer siempre alerta, de seguridad nacional de Estados Unidos y, no se diga, al de México.

El hecho que sacudió en Washington y el Distrito Federal a los aparatos de seguridad fue la ocupación, por la fuerza, de cuatro localidades y una ciudad importante de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, realizada por unidades del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Al ocupar San Cristóbal y otras localidades, el EZLN hizo público un documento denominado Declaración de la Selva Lacandona, en la cual racionaliza que el camino de las armas es el único que les queda a sus adherentes para no morir de hambre.

Así, en ese documento el EZLN le declaró la guerra al poder federal, además de que informó que sus fuerzas habían recibido órdenes de avanzar hacia el Distrito Federal y deponer al presidente Salinas, a quien identifican como dictador, jefe máximo e ilegítimo titular del Poder Ejecutivo Federal.

Que este es un asunto de gravedad extrema nadie lo dudaría. Empero, lo grave no es la sublevación que, viérsese como se le quisiera ver, es un efecto. Lo grave es la causa de ese efecto; es decir, el móvil de la sublevación. He ahí la

gravedad extrema del asunto. Cabría subrayar como un hecho importantísimo que el EZLN está formado por indígenas, los cuales son víctimas de terribles rezagos históricos que ominosamente, son los mismos en México -desde Chihuahua hasta Chiapas- que en Guatemala y, en general, en Centroamérica y América Latina (Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil y Paraguay principalmente), lo cual identifica y define la naturaleza y gravedad de esta sublevación en tierras chiapanecas, indistintas de las tierras guatemaltecas, en donde se libra desde hace 32 años una brutal guerra civil entre un poder establecido oligárquico, que controla al ejército y los indígenas.

El clamor general es que no se les puede pedir ni exigir, ni demandar 500 años más de paciencia a quienes se les han explotado ya durante 500 años mediante argucias varias, incluyendo las del uso implícito y explícito de la fuerza, la dominación cultural y política y la marginación económica y social.

El levantamiento en Chiapas representa un indicio sólido de desesperación social, que ocurre, por añadidura, en un contexto económico, político y cultural de desintegración moral de las instituciones de poder de la sociedad mexicana. Una de esas instituciones de poder, la más fuerte sin duda, es la del Estado. Se pudiera reiterar que ese indicio es, como agregado, una muestra expresiva de la centroamericanización de México.

Pese al sacudimiento en Washington, la noticia, sin embargo, no movió a sorpresa, pues al parecer desde hacía varios meses la Central Intelligence Agency había estado dando seguimiento de inteligencia muy cercano a ciertas organizaciones opositoras al gobierno no sólo en Chiapas, sino en Veracruz, Oaxaca, Guerrero y en Nayarit.

Más aún, según los diarios nacionales, ciertos funcionarios civiles del nivel más alto -el inmediato al presidente Salinas- del gobierno de México fueron enterados reiteradamente de ese seguimiento de inteligencia cercana.

Además, afirman, que algunos responsables de inteligencia y contra-inteligencia del gobierno de Estados Unidos advirtieron a los funcionarios gubernamentales civiles de México de la posibilidad de una sublevación en Chiapas. Las actividades detectadas puestas en contexto y analizadas por Washington, apuntaban hacia una sublevación. Ese seguimiento se inició al parecer automáticamente como reacción a las primeras noticias en 1992, y 1993, de actividades guerrilleras en Chiapas y Guerrero.

Según los medios de información, al día siguiente del estallamiento de la guerra en Chiapas, el secretario de la Defensa Nacional, general Antonio Riviello Bazán, se quejó de que "los políticos" estaban entorpeciendo la acción del ejército. Ello le

permitió tener un día para movilizar tropas especiales y llegar a una reunión al día siguiente con el presidente de la República y el secretario de Gobernación, para sacar la aprobación de una fuerte respuesta militar al ataque de los guerrilleros del EZLN.

Así, los contraataques a las zonas ocupadas fueron una advertencia a los guerrilleros de que se trataba en efecto, de una guerra militar, pero al final de cuentas dejó un mensaje que preocupó a importantes sectores gubernamentales del país: la solución militar le redujo los espacios de maniobra a la negociación política, algo que sería aprovechado por la guerrilla para buscar la victoria de opinión pública.

Como el gobierno salinista no había hecho referencia a los indicios de sublevación que inclusive habían sido identificados desde hacía, por lo menos, dos años no sólo por algunos periódicos mexicanos, sino también por las agencias de inteligencia y contrainteligencia gubernamentales de Estados Unidos, eso configuró ante la Casa Blanca una imagen muy negativa del presidente Salinas a quien posiblemente se le presione para que acepte asesoría estadounidense en materia de contrainsurgencia si el gobierno mexicano no logra controlar a la satisfacción de Washington la situación militar y política en Chiapas.

Las presiones estadounidenses tendrían un propósito: proteger los intereses estratégicos de Estados Unidos. Diríase que, en virtud del TLC, para la Casa Blanca, México ya es parte estratégica de Estados Unidos y, por tanto, existe ya la racionalidad doctrinaria -el imperativo estratégico- para intervenir inclusive militarmente en la defensa de esos intereses.

Se presume en Washington que el Ejército Mexicano tuvo un desempeño táctico y estratégico deficiente en su propósito de sofocar la insurgencia en Chiapas. Según el poder establecido en Estados Unidos -o sea el Establishment, que incluye al complejo militar-industrial y uno de cuyos instrumentos de presión y disuasión es, como se sabe, el Pentágono-, el Ejército Mexicano fracasó en su misión. Ese fracaso se define en términos estrictamente militares, en el entendido de que la acción armada -o bélica- es una extensión del quehacer político.

Pero se diría en otro sentido que el propósito de una acción militar es político, independientemente de que para ello se conquiste y conserve territorio o posiciones geográficas. Si no sirven a un propósito político, carecen de valor. Y en ese sentido, como se registran las acciones en Chiapas, la victoria la obtuvo el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). ¿Por qué? Porque logró sus fines políticos. Es el gobierno -cuyo instrumento es, técnicamente, el Ejército Mexicano- el que negoció la paz.

Para Washington, esa apreciación tiene un sentido que parece sostenerse sobre hechos sólidos, ya que la sublevación sorprendió de tal modo al gobierno de Carlos Salinas de Gortari que paralizó virtualmente el mecanismo de decisión política.

Según los medios de información nacionales, la parálisis -y la crisis inmediata siguiente- crearon un vacío de liderazgo político que fue llenado con enormes deficiencias por el Ejército Mexicano, cuyos mandos incurrieron en yerros propios de quienes asumen una responsabilidad imprevista, la de la tarea política.

El ejército pareció actuar sin mando político por parte de su comandante supremo, o sea el presidente de la República. Ello dio pábulo a que se proyectase la imagen de que el presidente Salinas se había convertido en un rehén político de ciertos generales a quienes parecía haberles disgustado desde años antes el estilo de mando de su comandante supremo.

A esos generales no les interesaba definitivamente el poder estatal -es decir, el poder político-, sino simplemente que el mando civil no los utilizara como en 1968. Al parecer, la institución armada mexicana no se recobra aún del deterioro sufrido ante los ojos del pueblo de México a raíz de la matanza de Tlatelolco.

La crisis se acentuó más aún cuando el presidente Salinas permitió que el procurador general de la República -que a la sazón era Ignacio Morales Lechuga- desacreditara al Ejército a propósito del incidente entre soldados, judiciales y narcotraficantes en Tlaxiucocoyan, Veracruz.

También agregan los diarios que esa tirantez en la relación entre el comandante supremo de las fuerzas armadas y ciertos generales volvió a hacer crisis ante la indiferencia con la que aquél desestimaba los informes de inteligencia militar, relativos a la inquietud social que prevalecía en todo el país.

Tampoco pudo el Ejército medir la inmediatez de las manifestaciones -o consecuencias- de la inquietud social que había detectado a lo largo y ancho del país. Ciertos generales veían la institución del modo siguiente; golpeada políticamente por su propio comandante supremo, expuestos sus flancos al descrédito a propósito de los acontecimientos de 1968, reducidos sus mandos mediante el retiro forzado de un número elevado de oficiales y abatido el ritmo de renovación de equipo y material bélico.

En ese contexto ocurre el desempeño del Ejército Mexicano en Chiapas. A ello súmese que ninguno de los generales activos tiene experiencia bélica -ni en guerras formales ni en contrainsurgencia o contraguerrillas-, de allí que se cometiesen yerros tácticos y estratégicos en Chiapas.

Esto pudiera llevar a concluir que no sólo los programas económicos del Estado mexicano requieren una revisión profunda, sino también el propio Ejército Mexicano. Este tiene que revisarse a sí mismo y transformarse, no sólo operativamente, sino conceptualmente, para que refuerce su carácter de institución identificada con el pueblo.

Por otra parte, las situaciones de emergencia y de crisis en México y Guatemala son las más inmediatas a Estados Unidos en lo estratégico no sólo por las proximidad geográfica y su importancia militar, sino también por la magnitud de los recursos naturales -petróleo, principalmente- y por los intereses económicos creados que existen en nuestro país en virtud del TLC.

Así, de un conflicto aislado -el de Guatemala- se accede a dos conflictos que, sin tener vínculos logísticos ni operativos entre sí, se identifican en cuanto a sus causales: desigualdad e injusticia sociales.

Dos insurgencias en una misma región. Difícil confinar -o aislar- conflictos similares. Ello configura una situación de emergencia y de crisis preocupante para Washington en términos actuales, debido a varios componentes, uno de los cuales es su potencial de desarrollo incontrolado y la proclividad del Estado mexicano a imitar al guatemalteco: soluciones de represión, por encima de las negociadas y las vías políticas.

El resultado de esas soluciones en Guatemala -como en El Salvador y otros países- ha sido desastroso. Al parecer, la prognosis de Washington es la de que, aún en el caso de que el Estado mexicano prefiera la solución política, ésta no podrá ser instrumentada en sólo unos cuantos días, por lo que la situación de emergencia y de crisis prevalecerá durante meses, tal vez años.

Por ello la situación política de México frente a la insurgencia campesina indígena en Chiapas, ha merecido en Estados Unidos un seguimiento acuciosísimo. Este seguimiento no mueve ni debiere mover a sorpresa en México, ya que en virtud del TLC los intereses estratégicos de Estados Unidos se extienden formalmente a nuestro país.

Y debido a ese reconocimiento formal, la frontera económica de Estados Unidos -que empieza en el Polo Norte- se extiende formalmente hasta el Río Suchiate-, de modo que las manifestaciones económicas y políticas o culturales de la vida social mexicana son ya por definición asuntos internos estadounidenses, en tanto que tienen que ver con la preservación de la seguridad nacional del país vecino.

Ese seguimiento implica realizar análisis macrocósmicos y microcósmicos de la situación, a fin de discernir cuáles pudieren ser sus efectos negativos -o

favorables, en su caso-, inmediatos y mediatos en los intereses estratégicos de Estados Unidos.

¿Quiénes realizan ese seguimiento? Por lo que respecta al análisis microcósmico inmediato, el seguimiento queda a cargo de las organizaciones gubernamentales de inteligencia, en particular la Central Intelligence Agency (CIA).

El logro de la materia prima se realiza por métodos varios, que van desde el empleo de tecnología de punta para detección subrepticia o disimulada -a cargo de la entidad gubernamental ultrasecreta identificada como National Security Agency (NSA) hasta el uso exhaustivo (y peligroso, ciertamente), de agentes en el terreno de los hechos.

Se pensaría que los satélites espías que orbitan la tierra tienen sus instrumentos de detección -altamente sensibles- orientados hacia Chiapas, a fin de registrar desde movimiento de personas y vehículos terrestres y aéreos hasta sonidos, incluyendo los de disparos. La información que así se recoge permite la configuración de escenarios mediante el registro prospectivo tanto de la materia prima como del procesamiento de ésta.

Para que vuelva la paz a Centroamérica es necesario que el gobierno mexicano y la guerrilla chiapaneca suscriban un acuerdo pacificador. Si no se firma la paz en Chiapas ni en Guatemala, hay riesgo de que se regionalice el conflicto armado que se presenta particularmente en las colindancias de México y este país centroamericano que lleva más de tres décadas de guerra. El riesgo de "traspasar" el conflicto de la región de Chiapas a Guatemala, o viceversa, se debe a la identidad étnica de los combatientes del EZLN y de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

México y Guatemala, cada uno por su lado deben trabajar sin descanso en los procesos de la paz. Cuando en enero de este año el EZLN le declaró la guerra al ejército mexicano, hubo preocupación en los países en la región, pues, se temía que en México fuera a comenzar una guerra interna de tipo centroamericano, y esto no era nada alentador para América Latina.

Los organizadores de los rebeldes chiapanecos están informados de las guerrillas en otras partes, pero la lucha del EZLN es un fenómeno mexicano. Si no hubiese sido un conflicto mexicano, el surgimiento de la guerrilla chiapaneca hubiera hecho pensar a los analistas que la guerrilla estaba brotando en Chiapas en los momentos en que estaba terminando en otras partes, como en Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, originado en la zona militarmente más fuerte del país, el EZLN es la peor táctica de la guerra de guerrillas. Habría que destacar, pues, el objetivo militar o de fuerza del EZLN para derrocar al gobierno. Los posibles nexos entre ciertos sectores de la iglesia católica y el EZLN no son descartables, toda vez que la infinidad de sectas que han surgido en la región le han significado un fuerte contrapeso.

El neociollismo del EZLN lo limita a demandas de un marcado nativismo, marginándolo, al menos hasta ahora, de posibles alcances ya no se digan nacionales, sino estatales. Su declarado origen mexicano, así como su indumentaria y armamento lo limitan igualmente en cuanto a sus posibles patrocinadores.

La experiencia histórica reciente nos dice que es muy difícil, sino imposible, que un movimiento guerrillero logre derrotar a un Estado moderno por la simple fuerza de las armas. Dos han sido, en Latinoamérica, los ejemplos de triunfos de movimientos guerrilleros en los últimos 35 años. El primero fue el de Fidel Castro en Cuba; el segundo el de los sandinistas en Nicaragua. Es significativo, sin embargo, que en ninguno de estos casos -ni siquiera en el de los sandinistas, que contaban con un fuerte apoyo exterior- puede hablarse de un triunfo militar de las guerrillas ante las fuerzas armadas del Estado.

Las tradicionales tácticas guerrilleras han sido diseñadas para tomar en cuenta la usual diferencia entre el poderío militar de un ejército establecido y el de un grupo informal de combatientes. Las guerrillas atacan por sorpresa, destruyen instalaciones, recogen víveres y aplican su justicia en tiempos breves, antes de volver a buscar refugio en la zonas rurales donde la población las protege o las aguanta. El propósito es mantener a los ejércitos siempre en alerta, hasta que su paciencia y su capacidad de lucha se pierde.

La destrucción causada por estos ataques, las protestas por las violaciones a los derechos humanos de la población civil (por parte de unas fuerzas armadas desesperadas ante la elusividad de la guerrilla) y la falta de inversión generada por la inseguridad, dan lugar finalmente a un deterioro de las condiciones de vida que provoca la caída del régimen establecido.

La táctica no ofrece sin embargo, garantías de triunfo. Si bien Castro y los sandinistas triunfaron en Cuba y en Nicaragua, Sendero Luminoso ha mantenido la misma táctica en el Perú durante décadas. A pesar de su significativo poderío militar, sus enfrentamientos directos con el ejército se han mantenido a un mínimo. Pero a pesar del enorme deterioro económico del país a lo largo del tiempo, el régimen peruano no se ha desplomado como muchos habían previsto.

El EZLN, no obstante, ha empezado su campaña revolucionaria con la que parecería ser una filosofía diferente. Su primera acción fue la toma de varias municipalidades de manera simultánea y poco después según la información disponible, emprendió un ataque en contra de una guarnición militar en San Cristóbal de las Casas.

Quizá la explicación de esta filosofía castrense se encuentra en algunas de las declaraciones que los miembros del EZLN han hecho a la prensa y a los medios electrónicos de comunicación. Según ellos su movimiento no es una guerrilla, sino un ejército debidamente constituido que se acoge a las leyes de la guerra de Ginebra. La organización de hecho, dio a conocer una declaración formal de hostilidades en contra del estado mexicano, cosa más bien inusitada en otros tipos de rebeliones.

Si la historia nos dice algo es que un grupo irregular como el EZLN, difícilmente tendrá la capacidad para enfrentar y derrotar en frontal combate a un ejército moderno a menos de que goce de un apoyo exterior sustancial. Por ello cabe preguntarse: ¿Por qué los dirigentes del grupo han optado por la estrategia que adoptaron?

¿Piensan verdaderamente que derrotarán militarmente al ejército, y que, con el tiempo, podrán ingresar triunfantes a la ciudad de México? ¿Cuentan con respaldos superiores a los que en un principio se han podido percibir? ¿O conviene a sus propósitos generar un gran número de mártires, mucho de ellos adolescentes, a los que han convencido de ingresar a esta aventura?

De momento es difícil que tengamos alguna respuesta. Si vale la pena señalar, sin embargo, que las acciones del EZLN no son una reacción espontánea a las condiciones de pobreza extrema que han existido en Chiapas a lo largo de siglos. Las propias declaraciones de los combatientes indican que éstos han sido entrenados durante bastante tiempo, quizás años. Y no se puede armar, alimentar y entrenar a un grupo de miles de campesinos sin tener a alguien detrás con una chequera amplia y con un objetivo definido.

8.2 FORMAS DE FORTALECER LA SEGURIDAD NACIONAL.

El concepto de seguridad encuentra su origen en la identidad nacional y en el desarrollo integral del país. Actúa como instrumento para garantizar el orden interno, fundado en la vigencia de la Constitución y el Estado de derecho. Procura el fortalecimiento del sistema de convivencia, así como el disfrute de las libertades y la realización de la justicia social.

La política exterior, en relación con la seguridad nacional, está basada en propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en la cooperación y solidaridad internacional.

México ha pasado de un Estado gendarme, propuesto como proyecto histórico en la constitución liberal del siglo pasado, a un Estado social de derecho, en el que se han reconocido los derechos sociales, al lado de las garantías individuales de los mexicanos.

La mayoría de los países latinoamericanos atraviesa por una etapa de crisis políticas motivadas por el desajuste que existe entre el formalismo del régimen constitucional que en teoría rige los destinos de esas naciones y la realidad de sus instituciones y estructura sociales.

Los principios de representación democrática y de soberanía popular en que se inspira el orden constitucional, vienen siendo suplantados por reformas y prácticas espurias que redundan en la desnacionalización del país, el afianzamiento del poder público en manos de minorías hegemónicas colindadas con intereses extranjeras y el sometimiento a los designios de la potencia imperialista que desde el exterior manipula tales intereses. La seguridad nacional, en estas circunstancias, resulta irreparablemente vulnerada.

Paradójicamente se invoca como fundamento de esta posición violatoria de los ordenamientos constitucionales, la necesidad de preservar la seguridad nacional contra amenazas de perturbación del statu quo emanado de la Constitución, que prácticamente se encuentra anulada por medidas de excepción regularmente militares, adoptadas por los gobernantes para enfrentar la subversión en el interior o la agresión armada originada en el exterior.

La Constitución política de nuestro país siempre ha consagrado en su texto normas fundamentales que resguardan nuestra soberanía y la integridad de la nación, sin alterar en modo alguno el legado democrático que recibimos de nuestros libertadores y de los próceres que fincaron los cimientos de nuestra nacionalidad.

Conforme a una concepción integral de la seguridad nacional, México ha dado vigencia a una política de esta materia, que comprende tanto los aspectos externos como los internos, referidos a la situación de nuestro país.

La política exterior del Estado mexicano en materia de seguridad, se basa en su inquebrantable adhesión a los ideales de paz y de justicia apoyados en la fuerza de la razón y del derecho, como principios rectores de las relaciones internacionales.

En el orden interno, la política de seguridad descansa en el equilibrio desarrollo integral de nuestras instituciones sociales como garantías de la efectividad de nuestro sistema de convivencia, que, a su vez, está condicionada por la existencia de la tranquilidad y de la paz orgánica dentro del ámbito de la República Mexicana.

La seguridad nacional es un valor que debe preservarse porque su existencia es condicionante de la de otros imprescindibles bienes: la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la estabilidad y vigencia de nuestro sistema de gobierno, la autenticidad de nuestras creaciones culturales y, en fin, de todo lo que caracteriza e identifica a nuestra patria como nación capaz de autodeterminar sus propios destinos.

La seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social, y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo.

En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón.

Para hacer frente a los problemas de la seguridad provenientes de posibles agresiones del exterior en el orden militar, México siempre ha dispuesto de las fuerzas armadas a las que, en diversas referencias, aluden preceptos expresos de nuestra actual Constitución y de constituciones anteriores.

El Estado mexicano, tradicionalmente no ha otorgado importancia particular a la superioridad militar o al armamentismo de su ejército, con miras a alcanzar objetivos de supremacía política o hegemonía económica sobre otros países.

En este aspecto, siempre se ha constreñido al mantenimiento de una fuerza militar adecuada a la conservación de las relaciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. La acción del Estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza.

La seguridad nacional es evidentemente un asunto que va unido al manejo adecuado de las relaciones internacionales, donde la capacidad de tomar al Derecho como aval en una relación asimétrica requiere de un respeto y respaldo jurídico que en muchas ocasiones se soslaya en la sociedad internacional; pero también es un asunto de seguimiento cuidadoso de las actividades internas que pueden, por sus repercusiones, lesionar a la nación.

Para los mexicanos el tema de la seguridad nacional, hasta diciembre de 1993, se entendía como ese conjunto de truculentos espionajes telefónicos y una complicada red de acciones para proteger al poder, al sistema político o tal vez a un grupo particular.

En consecuencia, y por la situación que atraviesa el país en este año tan difícil, el programa de gobierno del próximo presidente tendrá que plantearse como un plan de seguridad nacional que en esencia es lo que permite la creación de las condiciones adecuadas para que un país lleve al cabo sus objetivos nacionales.

Sin descuidar la labor de inteligencia que todo Estado desarrolla como parte de su seguridad, es imperativo un cambio de enfoque que privilegie en el centro de la atención a la nación: su fortalecimiento, sus valores y aspiraciones, el desarrollo integral de la población (alimentos, educación y salud); las condiciones institucionales para la contienda política; la defensa y supervivencia del Estado; las tendencias de la población; la calidad de los gobiernos y la calidad de la vida pública; el manejo del principio de la legalidad y por supuesto la geopolítica como condición de identidad regional y nacional.

Sólo a partir de estos elementos se obtendrán las condiciones de gobernabilidad para emprender programas económicos financieros y tecnológicos de corto y mediano plazo.

En los años recientes se hizo a la inversa; también sabemos que no funcionó y que no se puede posponer más.

Hoy requerimos un concepto y tratamiento funcional de la nación, porque es un símbolo perdido de dignidad y pertenencia. Es la que permite la identidad y respeto en el sistema internacional, en el orden global pero al interior, es la que brinda la legitimidad a los actos del poder público y la que logra que los ciudadanos, aislados por sus individualidades y comportamientos personales, se identifiquen con el todo y lo sientan como propio.

Por ello hemos considerado conveniente reagrupar las múltiples reflexiones vertidas a lo largo del trabajo con el fin de encontrar formas de fomentar la segu-

ridad nacional y, así, se identifique nuestra pretensión de readecuar el concepto de manera global.

8.2.1 DESARROLLO DE POLITICAS DE SEGURIDAD NACIONAL.

Según lo hemos expresado, la seguridad nacional frente al exterior se finca en los principios constitucionales de la política exterior mexicana. En gran medida, según se ha señalado también, la seguridad nacional interna se sustenta en gran parte de esos lineamientos según las determinaciones constitucionales que permiten a los poderes constituidos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en sus diversas esferas, impulsar los criterios para su preservación.

Y aunque la instrumentación de la seguridad nacional es responsabilidad del Ejecutivo, se estima que no se ha logrado el cumplimiento cabal de ese cometido. Una apreciación en torno a esa insuficiencia la describe Carlos Ramírez en la siguiente idea: "El problema de fondo es que los organismos de inteligencia y seguridad nacional no cumplen sus funciones. De hecho, el esquema policiaco y de seguridad nacional del país está organizado para servir al gobierno y no a la sociedad. El Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN) no se localiza en la estructura de la política interior del país, sino que depende de la oficina de la presidencia de la república y por lo tanto se ha convertido en un brazo espía del presidente de la república. Mientras tanto, las fallas en la seguridad nacional han provocado incidentes peligrosos para la estabilidad política del país."²²²

Aunque aquí el concepto de seguridad nacional parece orientarse al control político de las actividades sociales, como tradicionalmente se hacía en varios países durante el periodo de la guerra fría, es innegable que la estructura institucional abocada a este aspecto no persigue dar sus servicios a la sociedad, sino solamente al gobierno.

Elo se debe, a nuestro parecer, a que el concepto de seguridad nacional está restringido a la preservación de la estructura política y no comprende muchos de los otros aspectos que legal y organizativamente se han instrumentado para la sociedad y que también podrían formar parte del mismo; como ejemplo de ello están, en parte, el conjunto de medidas por las que se le prestan a la población los apoyos que requiere, pero haciéndola partícipe de las soluciones.

Ya revisamos que parte de ello es el mismo sistema de seguridad para prevenir desastres, el sistema nacional de protección civil; asimismo, se habló de seguridad terrestre, aérea, marítima y fronteriza. También abordamos la seguridad energética y, de manera particular, la seguridad económica.

²²² Ramírez, Carlos, "CRISIS DE INTELIGENCIA; CISEN: DESORDEN INTERNO". El Financiero, México, 29 de junio de 1993.

Todos ellos son responsabilidad de la estructura oficial, aunque en algunos se designe a la sociedad civil como parte de la estrategia, pero cuando la población no se siente parte del sistema de seguridad, no colabora; sólo cuando toma conciencia de que sus aportaciones pueden enriquecer los objetivos señalados, no hay duda de que su colaboración será invaluable.

Aunque entre los factores para la preservación de la seguridad nacional externa e interna de México se ponderaron al ejército y la policía, como vigilantes de la seguridad preventiva y la seguridad pública, por el papel que han jugado en algunos momentos de la historia, hay recelo por parte de la sociedad hacia estas instituciones; pero ello no impide, si se le hace partícipe de las actividades de seguridad, que la población pueda prestar su colaboración.

También señalamos que hay algunos factores que pueden alterar la seguridad nacional de México, éstos son: el narcotráfico, la corrupción, el desempleo y los conflictos que pueden generar la desintegración política y las organizaciones religiosas, así como la incidencia del uso inadecuado de los medios de comunicación.

El caso del narcotráfico es un problema enorme que requiere una atención especial, por ello, como dice el mismo Ramírez "...El sistema político necesita de un servicio profesional de seguridad nacional, sobre todo ahora que se ha agitado el avispero del narcotráfico con golpes espectaculares que van a provocar reacciones inesperadas de los capos de la droga.

A la seguridad nacional se le barrió (sic) el asesinato de Posadas Ocampo, no porque hubiera podido evitar ese accidente -si realmente lo fue- sino porque hubiera podido detectar las pugnas entre narcos y las posibilidades de choques a balazos en lugares públicos. Y más sí, como lo ha probado la PGR, elementos policíacos están más vinculados con las redes del narcotráfico."²²³

Pero como ya vimos, los conflictos entre los grupos antagónicos han permitido dar una prerrogativa a la sociedad para acceder a su control, vía acciones del gobierno. El desafortunado deceso del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en Guadalajara, clamó la unión de pueblo y gobierno para la captura de los jefes de las bandas de narcotraficantes; el primero exigía justicia, el segundo intensificó su lucha contra esas organizaciones involucrando a la sociedad con el ofrecimiento de una jugosa recompensa por la información que llevara a su captura.

Esta casuística unión puede fortalecerse si se buscan los mecanismos idóneos para que en la lucha contra el narcotráfico, sociedad y gobierno integren un frente sustentado en la preservación de la seguridad nacional.

²²³ Ibidem.

Pero para ello debe de insistirse en el combate al otro de los factores que se ha hecho simbiótico entre la sociedad civil y la política: la corrupción. Aunque de una u otra manera la población acepta la corrupción como un mal necesario para que logre cumplir con sus objetivos, sin embargo la mantiene alejada de la idea de ser parte de una comunidad nacional, puesto que quienes le obstaculizan sus actividades, exigiendo prebendas sobre las obligaciones que tienen que cumplir, parecen formar parte de una sociedad distinta. Y aunque existan normas que sancionen esa práctica de los servidores públicos, sus alcances son limitados pues ésta es una práctica cotidiana.

En la sociedad mexicana es reconocible, y en alguna medida aceptable, la diferencia entre ingresos económicos; el problema se presenta cuando esa diferencia se vuelve abismal y los dueños de los grandes capitales no colaboran mediante la creación de empleos en la actividad productiva, sino que se dirigen a los aspectos especulativos para el incremento de su riqueza. Esto también es un factor importante para la cohesión nacional.

En cuanto a las diferencias, lógicas y naturales, de los partidos políticos, las sectas ideológicas y religiosas, este problema se puede sobreponer cuando haya suficiente capacidad de diálogo y negociación para que se puedan encontrar las coincidencias dentro del marco legal y superar las diferencias en bien de la colectividad.

De acuerdo con estas reflexiones, diríamos que el desarrollo de políticas para la seguridad nacional, debe estar sustentado en la capacidad de rescatar el valor de la integridad nacional, donde cada uno de los individuos de la nación, por el simple hecho de estar ahí, es digno participante de esa colectividad que requiere ayuda, apoyo, colaboración e impulso de los demás integrantes, pero también está obligado a otorgarlos a los otros, estén donde estén, sean quienes sean, y hagan lo que hagan, siempre que no caigan en el terreno de lo ilícito, todos pueden dar y recibir para que con ello las políticas de seguridad nacional puedan tener plena vigencia.

8.2.2 DESARROLLO DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA.

Entre algunos de los importantes acontecimientos de los últimos años que han tenido un gran impacto en la dirección que ha de tomar seguramente el nuevo orden mundial y que, por cierto, han de influir en las organizaciones y actividades de inteligencia estratégica nacional, y, por ende, en la seguridad nacional, pueden mencionarse los siguientes:

- La caída del Muro de Berlín, que trajo aparejada la reunificación de Alemania, con todo lo que ello puede significar para Europa y para el mundo; y el

impulso de reformas aún más rápidas dentro de la ex-Unión Soviética con la incertidumbre de cuál será el resultado final.

- La desintegración o desmembramiento de varias entidades nacionales existentes en nuevas formaciones que busquen su independencia o el reconocimiento de sus identidades étnicas, culturales u otras particularidades.
- El abierto fracaso de la ideología socialista y el cambio a economías de mercado, que en varios sentidos ha disminuido, por lo menos, la importancia de las batallas ideológicas y ha puesto mayor énfasis en la aplicación de ideas creativas.
- El recurso cada vez más recurrente de que las organizaciones internacionales se ocupen de los conflictos regionales.
- La aceptación cada vez mayor de la forma democrática de gobierno con el reconocimiento del rol del pueblo en las decisiones acerca de su destino.
- La creciente amenaza de los narcotraficantes y la capacidad y ansias de aquellos involucrados en este tráfico ilegal, de llegar a cualquier extremo para arruinar a gobiernos legítimos imponiéndoles su voluntad.
- La continuación de las amenazas de los terroristas y subversivos con sus propias metas y con la crueldad de atacar donde quiera que se presente la oportunidad, incluso contra objetivos más allá de sus fronteras.

Por ello, los gobiernos necesitan contar con una red de servicios de inteligencia para defender su soberanía nacional de enemigos externos e internos. Además, los servicios nacionales de inteligencia pueden funcionar adecuadamente siempre que estén sujetos a ciertos controles internos y externos. Adicionalmente, la cooperación con agencias nacionales de inteligencia de países amigos es muy importante ya que muchas de las amenazas que deben de enfrentar los gobiernos son de alcance internacional (como, por ejemplo, el narcotráfico y el terrorismo internacional) y sólo pueden ser encaradas de forma efectiva a través de la estrecha cooperación con servicios de inteligencia con quienes se tengan buenas relaciones.

Por ello, los servicios de inteligencia sólo deben ser utilizados para tareas específicas, como son:

1. La recopilación y análisis de información relativa a aspectos de inteligencia política, económica y militar sobre naciones rivales, en particular aquellas que históricamente han sido enemigas o que demuestren actitudes hostiles.

Las informaciones políticas que obtengan los servicios de inteligencia conciernen a la actividad manifiesta y secreta de los gobiernos, al contenido de las alianzas militares y de la política exterior, a la marcha de los intercambios comerciales y, además, a la actividad de los desterrados en territorio extranjero.

Estrictamente vinculada a lo anterior está la recolección de los datos sobre las condiciones de la industria, sobre los recursos productivos y energéticos, sobre la investigación científica; todo esto con el objetivo de limitar y prevenir los daños de la competencia internacional, favorecer las empresas industriales del Estado y las de interés nacional, además de garantizar las inversiones financieras efectuadas por el Estado en el exterior.

En lo que respecta a informaciones específicamente de tipo militar, los servicios de inteligencia deben conocer la consistencia y la organización logística de las fuerzas armadas de Estados extranjeros enemigos, su doctrina estratégica, los planes de movilización y de inversión, el armamento en uso y el que se tiene proyectado usar y el conjunto de la potencialidad ofensiva militar y productiva que puede ser empleada en caso de conflicto bélico.

2. El acopio de datos sobre grupos extremistas internos que operan fuera del legítimo proceso político.

"Se debe prestar especial atención a aquellos grupos que amparan la violencia y/o que reciben apoyo exterior. (...) pero los servicios nacionales de inteligencia no deberán ser utilizadas contra rivales políticos legítimos internos ni contra otros grupos o entidades legítimas que cumplen un rol en la vida política nacional, a menos que hubiera una evidencia precisa de que dichos grupos se están involucrando en actividades ilegales, ilícitas o subversivas y/o hayan establecido vínculos con intereses externos adversos."²²⁴

3. El montaje de operaciones especiales contra grupos extremistas internos y enemigos externos.
4. La recopilación de información de contrainteligencia (contraespionaje), en particular sobre las actividades de inteligencia de países hostiles, a fin de proteger la seguridad de las propias actividades de operaciones secretas.

De esta manera, los servicios de inteligencia tendrán la tarea de impedir actividades de espionaje extranjero en el territorio nacional o donde sea posible (actividad de contraespionaje), y de conducir acciones para disminuir la fuerza política,

²²⁴ Tedman, Terence, "LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS". Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, Argentina, 1992, p. 52.

militar y económica de los Estados enemigos, como las de penetración ideológica, terrorismo, sabotaje, etc.

La actividad de contraespionaje es directamente complementaria a la de espionaje en la medida en que tiene como objetivo la represión de la actividad de los servicios de inteligencia extranjeros mediante el descubrimiento y la denuncia a la autoridad judicial de los agentes extranjeros y de los ciudadanos que colaboran con ellos.

Finalmente, es necesario crear conciencia en los servicios de inteligencia y hacerles notar que están destinados al servicio de la nación, participando en actividades de seguridad nacional, y operando bajo la dirección de un gobierno civil instituido democráticamente y que no fueron constituidos para la represión de la gente, la violación de las libertades individuales o la imposición de abusos; sólo así podremos entonces tener un elemento más que fortalezca la seguridad nacional.

8.2.3 ESTRUCTURACION Y MOVILIZACION DE FUERZAS ESTRATEGICAS Y CONVENCIONALES.

Hacer un diseño implica bosquejar una idea que persigue establecer un proyecto para estructurar y movilizar las fuerzas estratégicas y convencionales. Pero esos conceptos pueden ser indicativos de una variedad de contenidos, por lo que es pertinente esclarecerlos dentro del sentido que le estamos dando a nuestras proposiciones. Empecemos por el sentido del concepto fuerza. En su sentido más general, la fuerza se entiende como una potencia capaz de actuar. Así entendido, el concepto fuerza implica a todo aquello que tenga una potencia para la acción; y referido a las actividades sociales, a toda organización que pueda movilizarse para mantener la integridad física de los individuos y sus bienes.

Dentro de este contexto, la fuerza social puede tener una diversidad de actividades. Aunque tradicionalmente las fuerzas sociales organizadas han sido las que dependen institucionalmente de los gobiernos y son las encargadas de la preservación de la paz y la seguridad pública, y se les identifica como fuerzas armadas o policiales, aquí las calificaremos como fuerzas estratégicas, ya que dentro de la terminología militar, la estrategia es la "Ciencia de las grandes operaciones militares... y arte del desarrollo y utilización de las fuerzas políticas, económicas, sociológicas y militares -según sean necesarias-, en la paz y en la guerra, para proporcionar el apoyo máximo a las políticas establecidas, con el propósito de aumentar las probabilidades y consecuencias favorables para obtener una victoria y reducir las posibilidades de la derrota."²²⁵

²²⁵ Fuentes, Gloria. EL EJERCITO MEXICANO. México, Ed. Grijalbo, 1983, p. 259.

Por ello las fuerzas estratégicas las identificamos aquí como las fuerzas públicas. Como ya se mencionó, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 89, que entre las facultades del Presidente de la República, está la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, en los que se incluyen los de las fuerzas armadas y al Procurador General de la República que es responsable de la Policía Judicial Federal.

Asimismo, en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, los procuradores son los responsables de los actos de las policías judiciales de sus respectivos ámbitos de actividad, y también son responsables de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública.

Por otra parte, si consideramos que la estrategia militar es parte fundamental en el proyecto de seguridad nacional, junto con otros ámbitos de seguridad, como la económica, la energética, etc., que contribuya también en el logro de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, es importante señalar que su estructuración y manejo es responsabilidad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo y él es el que decide de qué manera se va a apoyar en las fuerzas estratégicas para el logro de sus objetivos políticos.

La estructuración de estas fuerzas en los umbrales del siglo XXI deberá ser hecha a través de cambios estructurales profundos basados en una planeación estratégica nacional. A partir del uso de la bomba atómica los conflictos internacionales se convirtieron en conflictos limitados o de baja intensidad; ahora lo que se requiere es adaptar la estrategia a los conflictos probables.

Las guerras geohistóricas ya pertenecen a realidades superadas y no se pueden estar utilizando sistemas de estrategia vinculados a realidades extrarregionales; por ello en la actualidad se necesita redefinir los conceptos de organización, equipamiento y armamento. La reciente guerra del Golfo Pérsico revela la preponderancia de medios tecnológicos de avanzada en el equipamiento y en la organización militar. La incorporación de "vectores inteligentes", nuevos materiales antirradar, nuevos protectores personales de cerámica, así como la utilización generalizada de tecnología de satélites en el ámbito del conflicto, presenta una necesidad de actualización y, a la vez, un problema para los países en vías de desarrollo como México.

Por ello, la elección del nuevo material deberá estar basado en dos premisas fundamentales: a) su accesibilidad tecnológica y la posibilidad de producir el propio material, y b) su costo.

Se considera que localmente se puede producir material de guerra de "bajo perfil" a precios razonables; pero este material no deja de tener carencias tecnológicas y

cuando no es así, gran parte de sus componentes -sobre todo electrónicos- no se pueden elaborar en el país, lo cual trae como consecuencia la dependencia del exterior, de ahí que la decisión de iniciar algún desarrollo tecnológico militar está condicionado por otros países.

Aparte del equipamiento de las fuerzas estratégicas, se requiere mantener entrenadas y listas a las fuerzas del ejército para un rápido empleo tanto en tiempos de paz como de guerra, aunque aquí es conveniente resaltar la actitud pacifista adoptada por nuestro país. También es necesario apoyar a los integrantes de las fuerzas estratégicas en su calidad de vida, de sus familias y de su fuerza de trabajo, para elevar su calidad como miembros de las fuerzas armadas.

Asimismo, se debe utilizar a las fuerzas estratégicas como instrumento de política nacional orientado, sobre todo, al reforzamiento de la seguridad nacional, y capacitar al personal y unidades de las fuerzas estratégicas para que conserven en primer plano su habilidad para hacer uso de la tecnología moderna. Además, se necesita que sigan participando y apoyando a las autoridades civiles durante las catástrofes y desastres naturales; esto es, que coadyuven en el logro de la seguridad nacional en todos los ámbitos que les permitan sus misiones y operaciones militares.

El potencial de inestabilidad interna en México demanda la conversión de las Fuerzas Armadas Mexicanas en unidades de movilización y reacción rápida, plantea un nuevo estudio del ejército estadounidense.

En virtud de la aminoración de la amenaza de interferencia en los asuntos internos mexicanos, fuerzas ágiles, móviles y de reacción rápida son las más indicadas para confrontar los mayores desafíos del gobierno que provendrán de disturbios sociales derivados de problemas económicos y de los temerarios barones de la droga.

La reorganización actual para sustituir la estructura de zonas militares por un "sistema de cuerpos", es la respuesta indicada a la creciente amenaza de alzamiento social.

Estructuralmente, el ejército mexicano del siglo XXI se concentrará en mejorar su capacidad de movilización y respuesta rápida. A esta necesidad responden las adquisiciones, a principios de los noventa, de "grandes cantidades" de jeeps y vehículos pequeños en Estados Unidos. La eficacia de la operación Tormenta del Desierto contra Irak, impresionó grandemente al Ejército Mexicano, y reforzó la percepción de las altas jerarquías de que unidades autónomas, de alta movilidad y respuesta rápida, representan el futuro de la institución castrense.

El asunto del narcotráfico ha dañado la relación bilateral entre México y Estados Unidos, pues existe la "percepción equivocada" de que el Ejército Mexicano empezó a participar en la lucha antidrogas como resultado de presiones de Washington.

La súbita aparición en Chiapas de una amenaza seria a la seguridad nacional, sugiere la necesidad de cambios en las estructuras de mando, inteligencia y misión de las fuerzas armadas.

Parece probable que la nueva realidad contribuya al alejamiento parcial de las fuerzas armadas de su tradicional papel de labor social y contranarcóticos, a cambio de la mayor participación en el trabajo de contrainsurgencia.

Esto no contradice la misión histórica de los militares que ha sido la preservación de la seguridad nacional, concepto que el gobierno de México correlaciona al de seguridad interna. Ya que la principal amenaza externa a México proviene de Estados Unidos, en términos realistas, si Estados Unidos quisiera invadir México, a lo más que pudiéramos aspirar los mexicanos es a evitar la invasión por un plazo limitado.

Respecto a las relaciones con Estados Unidos seguirán siendo cordiales, pero distantes. En la década actual, el mejoramiento de la relación militar ha ido muy limitado. La apreciación del Pentágono es que mientras la "cordialidad" en la relación ha sido en aumento, el estado de los asuntos de mayor interés para Estados Unidos como ejercicios de entrenamiento y planes de defensa conjuntos, no han registrado ningún cambio.

Durante la segunda guerra mundial se estableció la Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos para que sirviera de foro de discusión de asuntos de defensa vitales. Sin embargo, desde los sesenta, México lo ha ignorado y, mientras Estados Unidos se esfuerza en revalorizarla, su vecino ha optado por usarla casi exclusivamente para organizar ceremonias simbólicas y actividades sociales.

De ahí que se descarta que la integración económica pactada en el Tratado de Libre Comercio (TLC), vaya a tener el efecto indirecto de estrechar la relación castronse. Se sabe que el alto mando mexicano no favorece el TLC pues le despierta sospechas respecto a las motivaciones de Estados Unidos. Temores históricos de que Estados Unidos violará la soberanía nacional han resurgido, aunque esta vez la violación se daría mediante la duplicidad económica y no en los campos político y militar tradicionales.

Sin embargo, es bueno acotar que los límites de relaciones entre civiles y militares parece ir modificándose por determinados fenómenos del mundo actual, tales

como el terrorismo, o su variante, el narcoterrorismo; el movimiento clandestino de personas; la proliferación de armamento tecnológicamente sofisticado; el narcotráfico; la amenaza de desastre ecológico; la persistencia de conflictos internos y los desastres naturales. Todas estas situaciones han cambiado la antigua línea de separación entre ámbitos de actuación de los militares y los civiles, ya que actualmente se requiere mayor participación en las tareas conjuntas de apoyo a la sociedad.

Por ello el diseño de estructuración y movilización de las fuerzas públicas o fuerzas estratégicas tiene que estar incluido en el programa de gobierno propuesto para que los ciudadanos puedan apreciar la idoneidad de la organización y servicio de dichas fuerzas públicas en caso de que sea requerida su participación en el ámbito de seguridad que les compete. Así, los mismos ciudadanos se comprometen en la aceptación y supervisión de ese programa nacional para que con ello se pueda validar el principio constitucional, de acuerdo al Título Segundo, Capítulo Primero, de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, particularmente en su artículo 39, referente a que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y, por ende, puedan ser partícipes de la seguridad de la nación.

En el caso de las fuerzas convencionales, a éstas las identificaremos como toda forma de organización entre la sociedad civil y la sociedad política, para que se puedan encontrar los mecanismos de colaboración que permitan afrontar problemas que afecten a los conglomerados sociales. Las llamamos fuerzas convencionales puesto que es una fuerza que se puede formar de común acuerdo entre los implicados para la satisfacción de necesidades específicas en un momento determinado.

Primicia de ello es la proposición, eminentemente legal y teórica del Sistema Nacional de Protección Civil que es un instrumento eficaz para el logro de la conservación de la integridad física, posesiones y derechos de cada mexicano, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el futuro.

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil requieren que la Administración Pública Federal realice acciones tendientes a lograr la protección civil de la sociedad mexicana, y que dichas acciones se realicen en forma coordinada con los gobiernos de los Estados y a través de éstos, con los municipios, y contemplen la promoción de acciones concertadas por los sectores social y privado para su pronto establecimiento.

Así cualquier situación difícil puede ser enfrentada al seleccionar en forma inteligente las opciones; inducir, con plazos, hacia adelante, las acciones; contemplar conjuntamente los problemas en forma global; integrar los programas y los proyectos entre sí para formar un todo; definir los procesos y programar las acciones, todo lo cual requiere de la concurrencia de un sistema de protección civil dinámico y ordenado. Y se contará con un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presenten en la eventualidad de un desastre.

Esos fines son los que tienen que caracterizar el diseño de la estructura y la movilización de las fuerzas convencionales, cuya iniciativa para su instrumentación tiene que venir, necesariamente, del gobierno, ya que es el que cuenta con los recursos para impulsar esa organización; pero esta iniciativa no se puede quedar solamente en las buenas intenciones o en los decretos, puesto que con ello no se logran los objetivos señalados sino que tiene que llevarse a la participación social para que con eso se tienda a la cohesión nacional, lo que puede fortalecer un real programa de seguridad nacional.

8.2.4 ACTUALIZACION DE LEYES Y ELEVACION DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL A RANGO CONSTITUCIONAL.

Es obvio que una proposición para transformar de la manera propuesta el concepto de seguridad nacional requiere de una readecuación de las leyes y reglamentos para que éstas sean consecuentes con esa idea. El problema que se presenta es que la actualización de las leyes requiere de un complejo proceso para promover dicha actualización.

El propósito del Derecho es la regulación de las relaciones sociales por lo cual cada sistema jurídico es el reflejo del orden social que trata de normar. En los sistemas jurídicos de los Estados nacionales se han originado instituciones estables y permanentes a las que se les encomendaron la elaboración, administración y la interpretación autorizada del Derecho; ello se preserva cuando las instituciones que tienen a cargo ese proceso no han sido cuestionadas ni en su estabilidad ni en su autoridad.

Dentro de esa estructura, los juristas han buscado las mejores condiciones del "deber ser" en sí, lo que configura la ciencia del Derecho que se compone de enunciados sistemáticamente relacionados. Ese sistema de enunciados es el que permite interpretar, normativamente, el comportamiento humano. Pero dicho comportamiento es un problema para la ciencia del derecho puesto que si a éste

se le imputa una condición normativa, su dinámica impide que la aplicabilidad jurisdiccional sea plena. Así la dimensión temporal, espacial e individual del ser humano contraviene la norma estable, estática que emana de las disposiciones del jurista y del legislador.

La limitante se encuentra en el trasfondo de la estructura legislativa de las sociedades que se sustentan en el derecho positivo. Como sabemos, la legislación mexicana se sustenta en un positivismo jurídico el que no reconoce otro derecho que el impuesto por el legislador humano. Esto crea un formalismo jurídico cuyos textos preceptivos emanan del legislador.

A raíz del Tratado de Libre Comercio, la larga mano del sistema jurídico norteamericano se convertirá, sin duda, en uno de los principales "productos de exportación" hacia México. El aspecto jurídico del tratado será uno de los puntos más espinosos para nuestro país, ya que en él se concentrarán las asimetrías existentes entre los tres países firmantes y el papel de nación, quizás en desventaja, que México jugará en ese tratado.

A diferencia de los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea, entre los cuales predomina el sistema de derecho codificado, en el TLC y sus acuerdos paralelos se parte de una profunda asimetría: los dos socios más importantes tienen un sistema radicalmente distinto al derecho codificado mexicano. El tipo de derecho anglosajón, mejor conocido como consuetudinario, domina en Canadá y Estados Unidos e indudablemente se impondrá en el momento de que surja cualquier conflicto.

Este predominio implica un problema de cultura jurídica sumamente serio. El proceso de homogeneización y armonización de conceptos, reglamentos y leyes tomará tiempo. Por lo pronto, parece claro que México tendrá que ser el que "asimile" o adopte los conceptos propios del derecho norteamericano, al menos eso ya se vio en varias leyes aprobadas para homologar la legislación del país a las necesidades del TLC, como se observó con la ley de metrología que pocos diputados entendieron, aunque votaron a favor de ella.

El especialista Jorge Witker, en su artículo "Las bases jurídicas del tratado trilateral de comercio" ha recalcado que es posible esperar divergencias serias a la hora de armonizar conceptos, al señalar que "... no sólo debemos procurar armonizar impuestos ad valorem sino uniformar el lenguaje de productos, a fin de evitar que dispersiones arancelarias unilaterales alteren el objetivo común de liberar flujos comerciales zonales."²²⁶

²²⁶ Vilamil, Jenaro. "LAS LEYES Y EL TLC: ¿EXPORTACION O INTERVENCION JURIDICA?" El Financiero, 22 de septiembre de 1993.

Nadie dice que la convivencia entre dos tipos de derecho sea imposible; el problema radica en que, dadas las características de extraterritorialidad que predominan en el Poder Judicial de Estados Unidos (al igual que en el Ejecutivo y el Legislativo) es de esperarse una constante injerencia de los tribunales estadounidenses en los asuntos internos mexicanos con el pretexto del TLC. Eso ya se ha visto en el caso del embargo de acón, del acero y otros serios conflictos comerciales que afectaron a nuestro país. En esto también existe una diferencia clave con la Comunidad Económica Europea.

El catedrático de derecho de la UNAM, Carlos Arellano García, lo explica de la siguiente forma: "El derecho comparado permite constar que en los países de Europa se ha llevado al ámbito de la facticidad el principio de respeto de soberanías entre países más poderosos y países menos poderosos. En América, los historiadores aluden a la hegemonía que han ejercido los Estados Unidos de América desde la época de emisión de la Doctrina Monroe hasta la invasión de Panamá."²²⁷

Por ello, consideramos oportuna y necesaria la iniciativa de ley de Inversiones Extranjeras, propuesta recientemente por el Ejecutivo Federal de nuestro país cuyo propósito fundamental es determinar reglas claras y transparentes que den seguridad a los manejos internos y un margen de seguridad a los capitales foráneos, pero apeándose a la letra de la Constitución mexicana, que mantiene restricciones importantes, como en las actividades exclusivas para el Estado y en áreas reservadas a nacionales, tal como se establece en el artículo 27 de la Carta Magna.

Asimismo, en actividades exclusivas para nacionales, el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, pero se mantienen dentro del espíritu de la iniciativa la cláusula, salvo la que exige a los inversionistas foráneos que se los considere como nacionales respecto a los bienes concesionados, y, por lo mismo, no podrán invocar la protección de sus gobiernos.

Además, incorpora cuestiones del Tratado de Libre Comercio, que en su capítulo II toca el tema de la inversión. En el convenio trilateral se establecen seis disciplinas en esta materia: apertura sectorial, eliminación de los requisitos de desempeño, trato nacional, régimen de transferencias, expropiación y solución de controversias. En la iniciativa de ley se incorporan únicamente dos: apertura sectorial y la eliminación de requisitos. El hecho de admitir estas dos disciplinas tiene un mismo fin; esto es, se pretende evitar la concentración de flujos de capital provenientes de Estados Unidos y Canadá, y, en consecuencia, ampliar la apertura económica y de inversión a Europa y Asia.

²²⁷ *Ibidem*.

Así, en esta iniciativa de ley se reservarán trece áreas estratégicas de la actividad económica del país de manera exclusiva al Estado y seis más a mexicanos con cláusula de exclusión a extranjeros. Además se incluyen dos propósitos básicos: elevar a rango de ley la apertura sectorial para la entrada de capitales foráneos y hacerla extensiva a todo el mundo. Con ello, la inversión extranjera quedará exenta del capricho de algún gobernante; y por la flexibilidad y ventajas que concede, evitará que el ingreso de inversiones del exterior se realice por medio de filiales de Estados Unidos y Canadá, e iniciar una ofensiva de capitalización directa en favor del país.

En lo que concierne a nuestro tema, consideramos que falta una definición de las atribuciones relativas a la seguridad nacional y es notorio el excesivo peso de los organismos del Poder Ejecutivo en la parte operativa; y esas fallas en la interpretación institucional del concepto de seguridad nacional es lo que a menudo distorsiona el concepto mismo que se tiene de ella.

La ausencia de un esquema más preciso y coherente de atribuciones da por resultado la segmentación en la instrumentación de las acciones y la falta de capacitación de los responsables y hace especialmente difícil el seguimiento de las acciones en torno a esta delicada responsabilidad del Estado, ya que no es muy claro quiénes tienen las atribuciones en el manejo de la seguridad nacional.

Por ello resultan primordiales los aspectos legislativos de la seguridad nacional, esto es, la definición de dónde y cómo se codifican los distintos conceptos y atribuciones sobre el tema, así como los reglamentos fundamentales y las leyes secundarias.

Con tal antecedente, nos permitimos sugerir que se haga una adición al artículo 89 constitucional, relativo a las facultades y obligaciones del presidente, que pudiera insertarse después de la fracción X, para quedar así:

"X bis.

Constituir un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el propio presidente de la república e integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Marina, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Hacienda y Crédito Público y de la Procuraduría General de la República. Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, representantes de la sociedad civil. Actuará como Secretario Técnico del Consejo el secretario de Gobernación."

Entre las funciones que desempeñaría el Consejo de Seguridad Nacional, se proponen: Asesorar al presidente de la república en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional; presentar al presidente de la república, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente contra la estabilidad del país o que pueda comprometer la seguridad nacional; recabar de las autoridades de la administración pública toda la información y datos relacionados con la seguridad interna y externa del Estado mexicano, quienes estarán obligadas a proporcionarlos, si éstas se niegan serán sancionadas según lo establezca la ley.

De acuerdo con estas consideraciones, podemos señalar que el hecho de elevar a nivel constitucional la seguridad nacional permitirá una adecuada traducción institucional y operativa del Poder Ejecutivo. Además el hecho de que participe el Poder Legislativo en la definición y marco legal de operación de esta actividad, así como la incorporación de la sociedad civil, podremos contar con todos estos elementos para clarificar tanto la definición como su adecuado cumplimiento, lo cual redundará en un mejor seguimiento de las acciones en todos los ámbitos de la seguridad nacional.

8.2.5. LIBERAR AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA TUTELA DEL PODER EJECUTIVO.

Hoy con más fuerza que nunca es necesario replantear el tema de la justicia y la libertad. Frente a la desfiguración del derecho, frente a un orden jurídico vaciado de contenido ético, frente a la arbitrariedad revestida de ropaje legaloide, se debe afirmar la necesidad del verdadero derecho, expresión de justicia real, de justicia particular a la manera del pensamiento clásico romano.

Una auténtica modernidad jurídica exige conciliar los requerimientos de toda convivencia humana: la justicia y la libertad. Sólo es esa conciliación, el hombre es tratado como persona, no como instrumento, no como cosa al servicio de los caprichos de una casta dominante.

La realización de la justicia y la protección del derecho contra las transgresiones de los particulares y principalmente contra todo abuso de autoridad, son tareas específicas del Poder Judicial.

Una condición esencial de independencia, dignidad y eficiencia del Poder Judicial, es que el Ministerio Público, cuya misión debe consistir en velar, en nombre de la sociedad por el cumplimiento del derecho, deje de representar y formar parte del Poder Ejecutivo. La omnipotencia del Poder Ejecutivo lo convierte en fuente frecuentísima de violaciones a las garantías individuales y sociales ¿Cómo

pueden realizarse la justicia y seguridad, si el Ministerio Público, encargado de velar por ellas, simultáneamente representa y depende del Poder Ejecutivo?

Resulta evidente el incompatible papel desempeñado por el Ministerio Público, por una parte como representante de la sociedad en la tarea de procurar justicia, y por la otra como representante del Poder Ejecutivo. Esta incompatibilidad se traduce en obstáculo para el cumplimiento de su misión de procurar justicia, subordinándose los derechos de la comunidad a los intereses del sistema.

La tarea de procurar justicia debe llevarse al cabo no conforme a los métodos "administrativos" propios del Poder Ejecutivo, sino de acuerdo con la lógica jurídica de un Poder Judicial autónomo, respetándose en todos los casos la independencia de las funciones del Ministerio Público de las propias de los juzgadores.

El Ministerio Público debe procurar justicia defendiendo las garantías individuales y sociales, y ejercitando las acciones penales. El juez debe realizar la justicia, diciendo qué es lo de cada uno.

El Poder Ejecutivo se concentra en los medios más efectivos para realizar sus propósitos, aparentando tener como marco de su actuación las limitaciones impuestas por el derecho. En la realidad administrativa, el derecho es sometido a la discrecionalidad descomunal de los que toman las grandes decisiones políticas, convirtiéndose en un mero apéndice periférico de sus intereses. De ahí la frecuencia inusitada convertida en hábito político, de violaciones a la Constitución.

Para un Poder Judicial independiente, el derecho pasa de la periferia al centro de sus preocupaciones; él constituye la materia prima de su actividad. Planteado así el problema, se desprende la exigencia de que el Ministerio Público se encargue exclusivamente de la representación de la sociedad, en la tarea trascendente de procurar justicia. Debe el Ministerio Público dejar de formar parte del Poder Ejecutivo. La representación y asesoría jurídica del Poder Ejecutivo debe quedar en manos de otra institución dependiente de dicho poder.

8.2.6 CONVERSION DE LA PGR EN UNA SECRETARIA DE JUSTICIA.

Creemos que la PGR debe convertirse en una Secretaría de Justicia, respetando el espíritu del Constituyente de 1917 que tanta relevancia le dio a la PGR y al procurador mismo. Debe existir un Departamento Federal de Investigaciones dependiente de la propuesta Secretaría de Justicia, que actúe contra el narcotráfico y el crimen organizado -como el estadounidense FBI-, con grupos especiales integrados por personal de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comu-

nunicaciones y Transportes, así como por personal altamente capacitado de otras secretarías de Estado.

Con la Secretaría de Justicia habría unidad y coherencia en las diferentes actividades que hasta hoy desempeñan la Procuraduría General de la Justicia y el Ministerio Público, la procuración de justicia dependería directamente del titular de la secretaría, quien actuaría como consejero jurídico del gobierno en las diferentes controversias que se susciten en el ámbito del derecho.

Un gran avance sería que la secretaría proporcionara directamente información al Jefe del Poder Ejecutivo, para que la política en la administración de justicia de tribunales se coordine en todos los niveles y con todos los estados de la Federación. La secretaría tendría también entre sus funciones prioritarias coordinar la política nacional para la seguridad pública, la prevención del delito y su investigación, y la persecución de los delincuentes.

8.2.7 REFORMA JUDICIAL.

En nuestro país, el sistema judicial se erige sobre una doble influencia cultural: el enjuiciamiento de las causas de derecho común se sigue conforme a la tradición franco-española, de ahí la codificación del Derecho, cuya máxima expresión es el Código Civil Francés de 1804 o Código Napoleónico, ya que mientras mayor fuese el margen de actuación de los jueces, mayor sería el peligro de la tiranía y la arbitrariedad; y mientras es el paradigma cultural que influye en los enjuiciamientos de las causas comunes, en materia constitucional nos regimos por el principio de la supremacía judicial.

Nuestro sistema de justicia padece en su seno de tan encontradas tradiciones culturales, que ante la crisis de eficiencia provocada por proliferación de causas, - generadas por la violencia social en los ámbitos penal y familiar y por la crisis recesiva en el civil y mercantil-, y la falta de modernización -computarización de las secretarías de acuerdos en los juzgados foráneos del fuero común, aumento drástico del número de juzgados, especialización de los juzgados foráneos y capacitación del personal judicial-, aflora algo más que sus problemas administrativos, afloran sus contradicciones insalvables.

Una reforma al sistema de justicia debe devolver al Poder Judicial Federal su función, intervenir en todo litigio de competencia federal por lo que hace a los juzgados de distrito y tribunales de circuito, e intervenir en toda controversia constitucional por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y dejar las causas del fuero común a los poderes judiciales de los estados. Si no se confía en los tribunales superiores de justicia, pues entonces se debe permitir que

los estados establezcan tribunales de casación de tercera instancia, los cuales, hoy por hoy, estarían proscritos por el artículo 116 constitucional.

Una reforma judicial debería prever que el juicio constitucional pudiese ventilarse respecto de todo el articulado de la Constitución, leyes federales que de ella emanan y tratados internacionales, que junto con ella revisten el carácter de disposición suprema; de tal suerte que los entes políticos, como los municipios y las entidades federativas así como la federación, pudiesen entablar acción judicial contra actos inconstitucionales y no sólo tengan la posibilidad de plantear controversia, como lo establece el artículo 105 constitucional.

La reforma al Poder Judicial tiene límites, pues trastocar tradiciones jurídicas sería peligroso y en virtud de que éstas son las que dan respetabilidad, fortaleza y sentido republicano a la administración de justicia; es en la procuración de justicia, en especial en el Ministerio Público, donde se debe realizar la gran transformación, si en verdad se desea atender los reclamos de justicia pronta y expedita a la ciudadanía.

Los veredictos de los jueces se basan en las pruebas que les consignan los agentes del Ministerio Público. De ahí que si una averiguación previa está mal fundamentada o carece de pruebas suficientes, es lógico pensar que el veredicto del juez no va a satisfacer algunas de las partes en conflicto.

Por eso, no se puede pensar que se requiere un cambio, por el simple hecho de transformar. En el Poder Judicial se necesitan de ajustes, de buscar las mejores opciones, de acercar a los impartidores de justicia colectiva.

Se necesitan simplificar procedimientos, acortar lapsos; pero no se trata ni se debe pretender, con este supuesto cambio, el descubrir el derecho o de inventarlo; sólo se deben hacer precisiones para ampliarlo pronta y eficazmente, sólo así se podrá arribar a la justicia.

El Poder Judicial Federal necesita sólo adecuaciones de procedimientos, buscar simplificarlos, tanto en materia de amparo, como en materia penal, en lo civil, mercantil. Se debe actualizar a los nuevos tiempos. Debemos alentar el establecimiento de sistemas judiciales completamente independientes, pues son esenciales para garantizar que la norma de la ley prevalezca para todos.

Las instituciones públicas deben convertirse en más eficientes y rendir cuentas de sus responsabilidades, ya que la burocracia que no responde a la sociedad mina la productividad y destruye la confianza en la democracia, con el fin de mantener la confianza en la democracia, los gobiernos deben atacar los flagelos de la corrupción y el narcotráfico. Si se puede comprar su fuerza, el gobierno no puede

ser una entidad responsable, ya que no se respetará la autoridad si puede desafiarse impunemente el imperio de la ley.

8.2.8 FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

No es muy difícil considerar que nos encontramos en una profunda crisis social, tampoco lo es establecer sus características más importantes, quizá las dificultades inician cuando se pretende establecer su origen, sus alcances o las alternativas para superarla. Se podría pensar que la crisis más grave podría ser la crisis política, o la de integración social. Pero no es así. El lugar donde se origina cualquier tipo de crisis está en el mismo mundo de vida de la persona, por lo que no es difícil pensar que probablemente haya dos manifestaciones de esta crisis de primer orden:

- a) La pérdida de la esperanza de que mediante el esfuerzo personal se pudiera asegurar la vida del hombre. Se dice que la vida del hombre está en crisis cuando desaparece la posibilidad de tener un futuro previsible. El hombre es en su presente lo que su pasado le permite ser. No hay cambios drásticos, ni súbitas transformaciones. El sentido de su acción se lo da en gran parte la proyección hacia el futuro. Sólo que ahora las condiciones sociales no le permiten asegurar a la persona la posibilidad de movilidad social ascendente; por ello, se finca en el trabajo y la preparación, en el esfuerzo y sacrificio de la persona. Ahora más que nunca las coyunturas, que sólo pueden ser aprovechadas por unos pocos, y las relaciones y condiciones sociales previas, son factores fundamentales para esta movilidad.
- b) A esta crisis hay que añadir una segunda manifestación no menos importante, una crisis de motivación y autoestima que refleja la carencia de sentido en la acción individual y social, de normas y valores que orienten la conducta de las personas. Ahora, mediante una acción racional estratégica se suslituye el mundo de vida del sujeto por las tendencias del mercado, por las metas que conducen al poder y al dinero.

La democracia no se puede reducir exclusivamente a los procesos electorales, pues aún pensando que los pudiéramos tener verdaderamente equitativos (con igual participación de las diferentes oposiciones políticas en la toma de decisiones, mismo recursos y con organismos electorales fuera del sistema de gobierno, por ejemplo), sería posible que el gobernante elegido llevara al cabo acciones en la más estricta línea del autoritarismo y la arbitrariedad, lo cual no se legitimaría únicamente por haber sido electo democráticamente.

La superación de la crisis de nuestra sociedad se puede dar por la alternativa democrática. Una sociedad democrática es un régimen de reflexibilidad y autolimi-

tación. De flexibilidad porque abre los espacios suficientes para propiciar el diálogo con los diferentes sectores de la sociedad. Porque las decisiones son analizadas entre la sociedad civil y las instituciones y/o organismos de gobierno pertinentes. Los ciudadanos no sólo son receptores de las decisiones tomadas por los gobernantes, sino que son alternantes con la posibilidad de crear y proponer alternativas de gobierno en la solución de los problemas sociales.

8.2.9 ASPECTOS DE SEGURIDAD PUBLICA.

Una de las funciones fundamentales del gobierno es brindar protección a las vidas y a las propiedades de los ciudadanos. Para cumplir con este propósito se han creado las corporaciones policiacas. Pero en México estas dependencias de los diferentes gobiernos no operan como debieran. De ahí que las personas que pueden hacerlo, esto es, las de mayores ingresos le están dando forma cada vez más acabada a lo que cabría calificar de cuerpos privados de policía.

Son excepción las empresas más o menos grandes que no cuentan con guardias privados. Si no los tuvieran, sus instalaciones resultarían presa fácil de los grupos de delinquentes. Las plantas industriales, los grandes comercios y las instituciones bancarias necesitan de vigilancia permanente, que no puede ser brindada por el gobierno que carece de recursos para hacerlo. Entonces, el sector privado se ha visto obligado a contratar sus propios policías.

Si la policía del gobierno no protege a las empresas, o no a todas las empresas, ¿qué es lo que hace? combatir a la delincuencia en las calles, algo en lo que suelen ser ineficaces los órganos públicos de seguridad. Vivir en la pobreza como se sabe, es vivir en el riesgo. La seguridad de los pobres siempre está amenazada. La mayor parte de los actos delictivos se dan en zonas marginadas, por que en éstas el alcoholismo, la drogadicción y la ignorancia son grandes y, también porque la policía vigila poco y mal las colonias donde habitan los hombres y las mujeres de menores ingresos. Peor todavía, la policía acostumbra a abusar de los pobres, a quienes acostumbra extorsionar.

Las corporaciones policiacas no protegen los activos de las empresas, ni son eficaces en la tarea de otorgar seguridad a las personas en las calles de los barrios marginados, donde muchas veces los agentes de la policía son enemigos de los ciudadanos. ¿Para qué sirve, pues, la policía? Para llegar a los bancos después de los asaltos, para investigar con pocas posibilidades de éxito, crímenes y robos, para acudir al escenario de un secuestro a dar fe que ha desaparecido otro empresario.

El de los secuestros es uno de los graves problemas de la seguridad pública en el país. Se trata de un riesgo que en exclusiva enfrentan los muy ricos y que las policías del gobierno simple y sencillamente no han podido eliminar. Los muy ricos, así, buscando evitar ser secuestrados han estado invirtiendo en equipos para protegerse, en especial, en coches blindados, y la asesoría de expertos antiterroristas.

El secuestro parece ser un buen negocio, por lo menos cuando la víctima es alguien tan prominente como el banquero Alfredo Harp Helú, por el que sus familiares pagaron unos 60 millones de dólares.

Como los cuerpos públicos de seguridad no defienden a los ricos secuestrables ni a las empresas de éstos, los grandes capitalistas están creando verdaderas policías privadas, y en algunos casos por la calidad de los equipos antiterroristas que han comprado, hasta podría hablarse de ejércitos privados: ciertos coches blindados parecen vehículos militares, pues no sólo sus estructuras y cristales resisten balas de todos los calibres, sino que están dotados de tubos lanzagranadas y son capaces de ir soltando, en una persecución determinada dosis de acéle.

Ante el fracaso de los cuerpos policíacos del gobierno, está en marcha el proceso de privatización de la policía: los ricos están organizando su propia policía para poder enfrentar a los delincuentes que los quieren robar y secuestrar. Qué bueno que los ricos estén trabajando para solucionar su problema de seguridad. El problema sigue siendo de los pobres, que no poseen recursos para defenderse de los pandilleros que los golpean en cada esquina, ni de los locos que violan a sus hijas cuando éstas llegan tarde de trabajar. Para colmo, la gente de las colonias humildes tiene que sufrir no sólo las agresiones de los violadores y los golpeadores, sino también las agresiones de los policías, que completan el sueldo extorsionando a gente en los barrios populares.

Hay ahí, desde luego, un serio problema para el gobierno: como la delincuencia se está fortaleciendo, en más de un sentido apoyada por las corporaciones policíacas, y por lo mismo está complicando la vida de los ciudadanos, en particular de aquellos que no cuentan con recursos para protegerse a sí mismos, lo que necesariamente se está gestando es un gran movimiento de inconformidad y aún de defensa propia, que va a terminar por golpear al propio gobierno.

En 1984 se creó el Programa Nacional de Seguridad Pública de la Subsecretaría de Gobernación encargada de la seguridad nacional. En este sexenio se creó en Gobernación la Dirección General de Protección Ciudadana, que operó como organismo coordinador de las policías de todo el país. Asimismo, el presidente Salinas organizó el gabinete de seguridad nacional.

En realidad hay una falla de percepción en el problema de la seguridad pública. El secuestro de dos empresarios no es lo mismo en los primeros cuatro años de un sexenio que en el último. Independientemente de sus motivaciones económicas, hay evidencias que señalan los efectos desestabilizadores en lo económico, lo político y lo social y más si se dieron en el contexto del asesinato del candidato presidencial del PRI. En realidad, en este año de 1994 la seguridad pública es un asunto de seguridad nacional.

Se ven dos problemas: de un lado, los datos del deterioro de los organismos de seguridad nacional que fueron descubiertos dentro de la corrupción, el crimen, el chantaje, la ineficiencia y el narcotráfico; de otro lado, el temor del gobierno salinista a crear cuadros de inteligencia política del Estado. En el fondo, la inseguridad nacional es un asunto de falta de información de inteligencia política, cuyos agentes se han destinado al espionaje político dentro del sistema. Desde hace tiempo se denunció la existencia en México de grupos como la ETA, Sendero Luminoso y otras agrupaciones extranjeras de ese corte, pero nada se hizo para evaluarlas, infiltrarlas y desarticularlas.

Los cuadros y dirigencias de la inteligencia política del Estado no se improvisan. De hecho, las dependencias que coordinará la Coordinación de Seguridad Pública -PGR, Gobernación, Defensa y Marina- tienen sus oficinas de inteligencia, pero ni el gabinete de seguridad nacional ni el Centro de Información y Seguridad Nacional han podido prever o interpretar conflictos. La guerra en Chiapas, el secuestro de Harp, el asesinato de Colosio, los desbordamientos sociales y el secuestro de Lozada indican que la República carece de los mecanismos adecuados para prever acontecimientos desestabilizadores.

¿Por qué los organismos policiacos de seguridad y de inteligencia no crearon mecanismos especiales de vigilancia de los potenciales secuestrables o asesinales? ¿Por qué se carece de análisis de inteligencia política para entender que el asunto no es de seguridad pública sino de desestabilización por los efectos sociales en la confianza de la sociedad y de los grupos de poder? ¿Por qué se han desdeñado las advertencias de los objetivos desestabilizadores de muchos sucesos conflictivos?

La inseguridad ciudadana se transformó, en un ambiente político de transición sexenal marcada por el asesinato del candidato oficial, en un contexto de inestabilidad pública. Al exterior queda la impresión de que el equipo salinista carece de capacidad de gobierno y que hay una operación para ir ocasionando conflictos que tienen como meta final la crisis social y la ingobernabilidad.

Dado que en todo el país se han incrementado en forma alarmante la comisión de delitos que atentan contra la integridad física y patrimonial de sus habitantes, creemos conveniente exponer las siguientes propuestas:

- a) Que en todos los municipios de la República el regidor encargado de la seguridad pública, sea, al mismo tiempo, el responsable directo de esta función tanto operativa como administrativamente, de tal manera que el responsable directo de la seguridad sea de elección popular y sienta el compromiso de responder por esa designación a sus electores.

Al estar legitimado por una designación popular tendrá otro nivel de autoridad que lo colocará en una posición en la que deberá ser respetado por los integrantes de los cuerpos policíacos estatales y federales en el cumplimiento de su función.

- b) Crear la regiduría de procuración de justicia, cuyo titular deberá reunir el perfil y requisitos similares a los exigidos para ser agente del ministerio público estatal, para lo cual será necesario modificar las constituciones locales, las leyes orgánicas municipales, las leyes orgánicas de la procuraduría de justicia de los estados y demás leyes sobre la materia, para que simultáneamente el regidor de procuración de justicia sea también el delegado de la procuraduría del estado y agente del ministerio público estatal. Por ser de elección popular, sus funciones durarán tres años.

Esta situación permitirá un real fortalecimiento del municipio al darse una coordinación más estrecha con el regidor responsable de la seguridad pública y redundará en un control más efectivo de la policía judicial en cada municipio. Para la creación de este nuevo puesto, los legisladores tendrán que hacer los ajustes necesarios a las leyes en comento, y enfrentar fuertes resistencias al cambio por parte de juristas de corte tradicional.

- c) Aprovechar la estructura organizacional de los estados conformada por varios municipios, para que los regidores de seguridad y los de procuración de justicia respectivos integren un órgano consultivo de cooperación mutua por medio del cual se establezca un permanente intercambio de información, para que de manera oportuna puedan prevenir y sancionar las conductas delictivas.
- d) En el ámbito federal se propone modificar un buen número de leyes sobre la materia de tal manera que tanto la policía judicial federal como las fuerzas armadas, entendidas éstas como el ejército, la fuerza aérea y marina de guerra, dejen de intervenir en la persecución directa de delitos contra la salud en sus diferentes modalidades y sólo operen como órganos de inteligencia.

Con estas modificaciones se pretende que la persecución directa contra estos delitos sea descentralizada y quede a cargo de los gobiernos de los estados en sus respectivos territorios, sin dejar de ser considerados delitos del orden federal de los que siga conociendo el agente del ministerio público federal y los jueces de distrito. Con estas medidas se fortalecería nuestro federalismo al traducirse en un respeto real a la soberanía de los Estados y combatiría con mayor efectividad y a menor costo a potenciales delincuentes.

Además, se pretende que la persecución de estos delitos en nuestro mar patrimonial y en nuestro espacio aéreo quede a cargo del recientemente creado Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; de esta manera se evitaría que se continúe desgastando a instituciones muy sólidas y respetables en nuestro país.

Creemos que la seguridad pública como contenido de un derecho constitucional en favor de los gobernados y de una obligación de las autoridades, debe ser procurada mediante la prestación de servicios públicos y acciones de prevención delictiva, como formas de considerar seriamente la peligrosidad criminal.

En ese sentido, la seguridad pública es la preservación de una convivencia pacífica, con garantías a la población de que las leyes tienen que ser respetadas pues fueron hechas para proteger la integridad personal y los bienes de los habitantes. Así, entenderemos a la seguridad pública como la acción del Estado para proteger la relación social con base en el derecho.



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La reordenación de los bloques de poder económico y político en el mundo constituyen hoy en día el escenario más relevante en las relaciones internacionales. Los cambios que se han desarrollado a partir de la década de los setenta en la esfera económica, convirtiendo a los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón, como los nuevos ejes de las relaciones productivas financieras y comerciales en Europa y en la Cuenca del Pacífico, han delimitado un perfil acentuadamente económico en el contenido de la política exterior.

Los últimos cuatro años se han caracterizado por la rapidez, la amplitud, la profundidad y el dramatismo de los cambios que han acontecido en el escenario internacional. El sistema de equilibrios que distinguió la vida política de las últimas cuatro décadas es hoy objeto de una revisión profunda tanto en lo político como en lo económico; la posición relativa que guardaban todos los países se ha visto alterada: nuevos polos de poder y nuevas posibilidades en las relaciones entre las naciones del mundo son un signo distintivo del momento en que vivimos.

Las grandes expectativas fincadas en el fin de la guerra fría resultaron, por lo menos, apresuradas. El resurgimiento de formas democráticas y de la economía de mercado no ha constituido la panacea global que en forma prematura se anticipó. Durante las últimas décadas una gran cantidad de resentimientos y rivalidades, ambiciones y odios se mantuvieron encubiertos bajo la cortina del llamado "equilibrio del poder" entre las dos superpotencias del orbe.

Al desaparecer este equilibrio, antiguos reclamos dan pie al surgimiento de conflictos para adquirir territorio; modificar fronteras; romper dominaciones históricas, ideológicas, religiosas y de otro tipo; corregir agravios suscitados por conflictos del pasado y alcanzar sueños de control regional. Los nacionalismos, fundamentalismos y fanatismos han proliferado por doquier y son responsables, en algunos casos, de la disolución de Estados. El Estado mismo, acusado en el pasado de excesos y abusos, sufre hoy agresiones y su razón de ser es cuestionada, como era de esperarse, y al rechazar ideologías se han impugnado también las mismas instituciones que les dieron origen.

Así, el derrumbe del socialismo, simbolizado por la caída del Muro de Berlín, y los movimientos nacionalistas han dado lugar al surgimiento de nuevos países en Europa Oriental y Asia, enmarcando la reorientación de las políticas de corte socialista hacia las economías de mercado; de esta manera, estas nuevas situaciones imprimen al escenario político otras tendencias en las cuales la confrontación ideológica Este-Oeste ya no existe.

La democracia basada en el sistema de libre mercado se nos presenta hoy triunfante; pero ese triunfo se deriva fundamentalmente de la caída del bloque socialista más que por el éxito de la viabilidad de los ideales democráticos. Para gran parte del mundo empobrecido que siempre anda en búsqueda de un mejor nivel de vida, el proclamar la libertad sin satisfacer las necesidades básicas no es suficiente; la victoria de la democracia en el conflicto ideológico sólo aparece como la victoria de la coalición liderada por los Estados Unidos sobre el bloque soviético más que un triunfo universal de las ideas democráticas.

Es deseable que la comunidad internacional cuente con un orden internacional, entendiéndose por éste un conjunto de reglas que les aseguren a los protagonistas un marco básico común; se deberá reafirmar el valor y la vigencia de la Carta de las Naciones Unidas, ya que permite un consenso internacional.

No obstante que se vive un nuevo orden mundial, es previsible la proliferación de infinitas variables que atentarán contra el equilibrio y la paz; sin embargo, no se deberá aceptar un gobierno mundial como medio para controlar la anarquía global.

Las actuales naciones-estados son entidades vivas y celosas en la protección de sus identidades socioculturales y también de su soberanía. Nuestras naciones, al igual que las más avanzadas y poderosas, no desean subordinarse a un órgano supranacional; sin embargo, se está alentando un creciente sentido de cooperación regional. Esta cooperación se asume y se concreta en un aumento del número de organizaciones internacionales, tanto multilaterales que buscan la cooperación común, como otras que toman decisiones propias, como el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

La ONU demuestra una nueva dinámica que, no exenta de dificultades por los apetitos de poder de los Estados Unidos, hacen razonablemente previsible un refortalecimiento de las estrategias multilaterales en torno a problemas de grandes magnitudes. Es indudable que un factor catalizador de este nuevo escenario contemporáneo lo ha sido la política exterior estadounidense; de esta manera, también puede señalarse que las acciones de la política de ese país influirán de forma determinante en el reacomodo de los bloques de poder en los próximos años.

Es necesario terminar con los procedimientos preferenciales concebidos al estructurar a la ONU con el fin de alcanzar un orden internacional más justo, haciendo efectivas las resoluciones orientadas a la solución de los conflictos regionales por los organismos correspondientes y propiciando la instrumentación de mecanismos de unidad y desarrollo, resultado del diálogo, la cooperación y la solidaridad de los pueblos.

La ONU surgió en 1945 integrada por 51 países, en la actualidad son 184. Surge al final de una guerra en donde los vencedores y vencidos ahora son aliados en el Grupo de los Siete. Originariamente quedaron excluidos Alemania y Japón y quedaron en una situación de privilegio en el Consejo de Seguridad los llamados cinco triunfadores: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, la URSS y China. Uno de ellos, la URSS, ya no existe; no es posible, entonces, que sigamos con los mismos esquemas formales que había en 1945.

Ocurre, además, que los cinco miembros con asiento permanente y veto son los principales exportadores de armas en el mundo contemporáneo, lo cual es un poco contradictorio si pensamos que debieran tener asiento no solamente quienes tienen fuerza militar, sino quienes tienen la decisión, la línea política y la capacidad de orientar soluciones concertadas a los conflictos internacionales. Y entre estos países, sin duda, está México. La solución está en darle a la Asamblea General un lugar preeminente; además, hay que darle también responsabilidades más claras al secretario general, y se debe abrir un Consejo de Seguridad en el cual un mayor número de países tengan asiento permanente, con más representatividad para todas las regiones del mundo y de los diferentes estilos de naciones.

Dada la importancia de la limitación de armamentos y considerando las transformaciones actuales, deberá mantenerse la tesis sobre reducción y prohibición de armamentos nucleares, químicos, radiológicos y sus medios de lanzamiento, susceptibles de constituir una amenaza, considerando las salvaguardas que otorgan los organismos internacionales a los Estados para su legítima defensa y seguridad.

Se deberá dedicar especial atención a limitar la producción y comercio de armas de uso individual en la población, por afectar la seguridad de las sociedades y alterar la tranquilidad pública.

En términos militares, Estados Unidos y sus aliados por más de 40 años pelearon y ganaron la guerra fría. Latinoamérica pagó con miles de vidas en enfrentamientos fratricidas el fruto de las contiendas que se escenificaron en su territorio para que el comunismo internacional no ocupara un espacio geográfico que le permitiera seguir avanzando en sus objetivos.

Sin embargo, a la hora de usufructuar los beneficios del triunfo del sistema capitalista sobre el socialista, la región latinoamericana no parece encontrarse en la misma situación favorable que la de sus aliados: están endeudadas, existen enfrentamientos no resueltos entre sus clases sociales, las incipientes democracias se encuentran de cara al desafío que significa satisfacer las necesidades que

sus sociedades reclaman, exigen crecimiento económico, justicia social y desarrollo material e intelectual de sus pueblos.

Esta inquietante y contradictoria combinación de éxitos e inminentes desafíos hace que los Estados Unidos busquen promover la cooperación internacional que propicie un marco estable para organizar el nuevo orden mundial, mientras que al mismo tiempo debe aceptar la realidad y la necesidad de reajustes graduales en su economía y relaciones comerciales con los demás países del mundo.

El concepto de seguridad hemisférica debe sustentarse en el derecho de cada pueblo de construir su propio sistema político; en la confirmación de los principios de soberanía y de no intervención, en la democracia en sus distintas modalidades y en el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del hombre, así como en el respeto de las normas del Derecho Internacional, como garantía para asegurar la paz y la seguridad para todos los pueblos, y en el derecho a la obtención de niveles más elevados de bienestar y desarrollo, mediante el establecimiento de relaciones económicas internacionales más justas y equitativas.

Para identificar las amenazas a la seguridad hemisférica deberán considerarse, además de los factores de índole militar, como prioridad, los de origen económico, político, social, científico, tecnológico y cultural. En este nuevo orden, las raíces culturales, costumbres y tradiciones, esencia de la identidad nacional, deben prevalecer como patrimonio histórico de los pueblos de América.

La seguridad de un Estado no debe sustentarse a expensas de la de otros, sino que la seguridad de cada uno será la seguridad del conjunto; así, en lo individual cada Estado será más seguro en tanto sea capaz de proporcionar a su población la satisfacción de sus necesidades primordiales de salud, educación, alimentación, empleo, vivienda, democracia, administración e impartición de justicia, y todos aquellos elementos que tiendan al desarrollo integral del individuo. Asimismo, se deberá defender la particular concepción que de seguridad tenga cada uno de los países del continente.

De acuerdo con los principios fundamentales de la Carta de la OEA, por ningún motivo se propiciará la organización de alguna fuerza multinacional militar, paramilitar o policíaca, para actuar en nombre de la comunidad internacional dentro del territorio de los países de la región que no cumplan, en la medida de sus posibilidades, sus compromisos respecto a asuntos de repercusión externa como el narcotráfico y la contaminación ambiental, quedando sujetos al arbitraje de los organismos jurídicos internacionales.

Por el momento no se vislumbra una amenaza extracontinental hacia el continente americano; sin embargo, deberá considerarse en el futuro la conformación internacional de bloques económicos, con posibilidades de conflictos financieros y comerciales que, en un momento dado, pudieran recurrir a su poderío militar. Por otra parte, la evidente asimetría de poder entre Estados Unidos y el resto de América -excepto Canadá-, plantea la concepción de problemas y objetivos de seguridad nacional radicalmente divergentes; de ahí que sea necesaria la voluntad política de los Estados, especialmente de los Estados Unidos, para mejorar el sistema de seguridad hemisférica.

La causa fundamental que motivó la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) fue la defensa del continente en ocasión de la Segunda Guerra Mundial. Al término de ésta, el comunismo fue ubicado como la amenaza contra la cual la JID debería elaborar planes de defensa continental.

Con la caída del bloque socialista, la JID se encontró sin una razón que justificara su permanencia; esta situación dio lugar a que la junta buscara desarrollar actividades que llenen este vacío, orientándose a aspectos de narcotráfico, conservación del medio ambiente y hasta causas humanitarias, que no son considerados asuntos de defensa sino de seguridad. Por ello se tiene como alternativa desaparecer a la JID y crear una nueva estructura o el acoplamiento de ésta a la estructura orgánica de la OEA con las modificaciones que se estime pertinente hacer.

La colaboración de la Drug Enforcement Administration (DEA) en el combate y control del narcotráfico en México ocasiona más problemas de los que resuelve, ya que ha vuelto conflictiva su relación con nuestro país. Recuérdese el caso de Enrique Camarena, miembro de la DEA asesinado en Guadalajara. A partir de ese hecho los ataques a México por parte de Estados Unidos han sido brutales; se acusó a las autoridades mexicanas de solapar el tráfico de drogas y de encubrir a los narcotraficantes y se desató una campaña sistemática en contra nuestra. Elaine Shannon publicó un denigrante libro titulado "Desesperados". Las acusaciones contenidas en ese libro se llevaron a las pantallas de la televisión estadounidense con lo cual se ahondaron los prejuicios sobre México y en nuestro país se exacerbaron los temas antianquis, siempre latentes en el ánimo de los mexicanos por razones históricas que aún están presentes.

También a raíz del secuestro del doctor Humberto Alvarez Macháin y el juicio del mexicano Verdugo en Estados Unidos, casos provocados por la DEA, la Suprema Corte de Justicia de ese país desconoció normas esenciales del Derecho Internacional para sustentar los atropellos realizados por esa corporación en México.

Irónicamente, los estadounidenses quisieron culpar al Cori, Pablo Alemán Díaz, quien fungía en ese tiempo como director de la Policía Judicial Federal, del secuestro del doctor Alvarez Macháin, debido a que a raíz de una plática telefónica entre Alemán Díaz y el agente informante de la DEA, Antonio Gárate, este último se comprometió a apoyarlo en la localización de delincuentes prófugos de la justicia mexicana que habían huido a los Estados Unidos y sobre los que se había girado orden de aprehensión por insistencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Procuraduría General de la República, por tratarse de delincuentes que habían cometido el delito de fraude a la todavía banca nacionalizada.

El informante de la DEA proponía localizar a estos defraudadores en los Estados Unidos a cambio de que la Policía Judicial Federal apoyara en la localización de delincuentes norteamericanos supuestamente escondidos en México, aunque no dio nombres de ninguno de ellos. Ante el ofrecimiento de Gárate, Alemán Díaz contestó que lo consultaría con sus superiores y agregó que, aunque se llegara a un acuerdo de cooperación y se lograra localizar a los delincuentes, deberían sujetarse estrictamente al procedimiento de extradición firmado entre ambos países. Finalmente, acordaron tener una entrevista personal para ultimar detalles de la operación pero ésta nunca se llevó a cabo.

Esta conversación telefónica -que fue grabada por la DEA- fue el argumento que utilizaron los Estados Unidos para defenderse del reclamo que el gobierno mexicano les hizo por la grave violación al Derecho Internacional y por haber invadido la soberanía mexicana al autorizar y llevar a cabo el secuestro de Alvarez Macháin. Así, el vicepresidente Dan Quayle efectuó una visita relámpago a México para abordar ese delicado tema con el presidente Salinas de Gortari y le aseguró que no se trataba de un secuestro sino que la Policía Judicial Federal se los había entregado conforme a un convenio entre las corporaciones policíacas de ambos países.

Por su parte, Alemán Díaz había elaborado un parte informativo -que fue remitido al presidente Salinas- en el cual aseguraba que dicha grabación no comprometía en lo absoluto al gobierno mexicano, ni a la Policía Judicial Federal, ni a él como responsable de esa corporación, porque nunca se pactó nada ni existió compromiso que hubiera quedado por escrito, como posteriormente se demostró en una entrevista que le hicieron al propio Gárate.²²⁹ De esta manera quedó descartada la torpe e insultante coartada presentada por el gobierno norteamericano.

Además, para demostrar que no existía ningún acuerdo de apoyo mutuo entre las corporaciones policíacas de ambos países, los agentes federales mexicanos

²²⁹ Sallard, Ramón Alfonso, "ANTONIO GARATE, RESPONSABLE DEL SECUESTRO DE ALVAREZ MACHAIN". Revista Proceso, No. 816, 22 de junio de 1992, pp. 17-19.

dependientes de Alemán Díaz localizaron en los Estados Unidos al defraudador Naredo Morán y, con el apoyo del FBI, tramitaron su extraditación a México.

Después de haberse aclarado esta situación, en la PGR se esperaba que la Oficina de Información de la Presidencia de la República desmintiera la grave calumnia en contra de Alemán Díaz, pero inexplicablemente nunca se dio, supuestamente para evitar todo tipo de fricciones con los Estados Unidos y no contradecir la versión del vicepresidente Dan Quayle. Ante esta situación, se originó una desmoralización tanto en el director como en el personal de la Policía Judicial Federal y aumentó el recelo hacia los agentes de la DEA radicados en México por su capacidad de intriga y falta de honorabilidad, lo cual se ha reflejado hasta la fecha en la desconfianza para lograr una real cooperación en el combate al narcotráfico. Por ello, quizá sea tiempo de sustituir a los agentes de la DEA por personal de la ONU, de carácter multinacional, para disminuir ese origen de conflictos bilaterales entre México y Estados Unidos.

Las estrategias actuales de combate al narcotráfico o delitos contra la salud, que están tipificados como delitos del orden federal, se prestan para que constantemente surjan fricciones entre las corporaciones policiacas de los estados de la Federación y la Policía Judicial Federal, así como con los órganos encargados de la investigación y preservación de este tipo de delitos. Existen bastantes antecedentes al respecto, donde los gobernadores estatales han sufrido gran desgaste en todos sentidos por este tipo de problemas cuando la realidad es que, aunque existan convenios de cooperación, los órganos federales encargados de esas actividades invaden la esfera de competencia estatal y, por otro lado, impiden con un celo desmesurado la intervención de los órganos estatales en el combate contra estos delitos; por ello, se considera conveniente descentralizar estas acciones federales en forma similar al sistema de educación nacional, ya que de esa manera los órganos federales estarían coordinados directamente por los gobiernos estatales aunque el delito continúe siendo tipificado del orden federal.

Uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los habitantes, sobre todo en las grandes ciudades, es el de la inseguridad pública: la violencia, los asaltos, los asesinatos, los secuestros, los robos y las violaciones; éstas son situaciones delictivas que se han convertido en parte de la realidad diaria de los ciudadanos. Por ello es necesario incrementar el nivel de la seguridad pública -cuyo fin es proteger y asegurar la vida y propiedades del ciudadano- en sus diferentes aspectos: Preventiva (prevenir el delito), Tránsito (vialidad), Judicial Estatal o del Distrito Federal (investigación del delito), Judicial Federal (investigación de delitos federales), Policía Federal de Caminos (protección y vialidad en caminos y puentes federales). Esto en virtud de que la gran mayoría de los mexicanos desconfía de las instancias de seguridad pública y de procuración y administración de justicia.

La ciudadanía aspira a que quienes tienen el deber de velar por su bienestar y por la aplicación de la ley, sean los primeros en acatarla y se conduzcan ejemplarmente, con absoluta integridad y eficiencia, que asuman con gran respeto su función, que se abandone cualquier actitud de prepotencia o deshonestidad y que con trabajo y buena atención se consolide día con día la confianza que debe existir entre la colectividad y este tipo de autoridades.

El hombre desde el origen de su existencia ha sido un ser indefenso ante la fuerza de la naturaleza; sin embargo, su instinto de autoprotección y su capacidad de raciocinio lo llevaron a asociarse con otros seres de su misma especie. El avance de este proceso poco a poco fue constituyendo una sociedad en la que la seguridad de cada individuo afianzó la subsistencia de la colectividad; este es el sentido que requiere ahora la seguridad nacional.

La actividad social requiere de una protección del Estado, pues él maneja los recursos de la sociedad, pero ello no significa una imposición paternalista o dictatorial. Es necesario recordar que el proceso de desarrollo de la protección social, como base de la cohesión tendiente a la integración nacional, no es novedoso en la sociedad mexicana; desde antes de la colonización ya existía y, de una u otra manera, se ha preservado hasta llegar a la reciente institucionalización de la seguridad nacional, que ha sido depositada, hasta ahora, en manos del gobierno de México.

En el México independiente y revolucionario es donde se presentan más formalmente los primeros intentos de proclamación de la seguridad nacional basada en la cohesión interna que propusieron tanto José María Morelos, como los liberales, con Benito Juárez a la cabeza; pero se intentó su institucionalización al triunfo del movimiento revolucionario de 1910, haciéndose el gobierno cargo de ella y marginando la participación social.

Con esa expectativa llegamos a nuestro tiempo; pero la seguridad nacional se articula a partir de un diagnóstico de las realidades que actualmente enfrenta el país, así como de las aspiraciones y necesidades nacionales definidas a través de la llamada consulta popular; el Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, precisa los términos de los Acuerdos Nacionales que son sustento para la concertación de acciones encaminadas a alcanzar los grandes propósitos nacionales: defensa de la soberanía, y la promoción de los intereses de México en el mundo; ampliación de la vida democrática; recuperación económica con estabilidad de precios; y mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El sentido de pertenencia a una misma tierra y a un pasado común, la conciencia de grupo que lleva a sentirse diferentes de otros, y las experiencias, triunfos y

derrotas vividas colectivamente constituyen la base de la cultura y el elemento sustancial de las naciones y el nacionalismo.

En el caso de México y Estados Unidos al hablarse de cultura, "... el contexto será siempre un vínculo inextricable entre dos sociedades, que existe por medio de una red complicada de intereses económicos y políticos, atribuciones chovinistas, linchamientos morales, mitos, querrelas religiosas, asedios y asaltos nacionalistas, rendiciones y conquistas multitudinarias."²²⁹

En la conciencia de la mayoría de los mexicanos está presente la diferencia abismal que existe entre ambas sociedades, así como los numerosos agravios (incluida la pérdida de territorio) sufridos a lo largo de los años. Tales sentimientos, alentados en mucho por la educación impartida por los textos oficiales, se han traducido en un antinorteamericanismo, aunque la actual reforma educativa ya reorienta esta apreciación histórica.

Conforme los mercados de valores y de servicios financieros aumenten su globalización, surgirán instituciones de este tipo con alcances supranacionales. La vinculación entre los mercados relacionados con las finanzas del mundo va a prevener que cualquier nación importante aísle su moneda local y sus mercados de capital de los acontecimientos externos. Antes de que pase mucho tiempo, las fronteras políticas van a dejar de ser fronteras económicas para los bienes y, sin lugar a dudas, para las finanzas.

En esta década, el sector financiero mundial tendrá que acelerar su modernización y con ello generar los espacios donde habrá menor margen de error y donde los eficientes eliminarán a los contendientes más débiles. Asimismo, por esta inercia comercial, en los próximos años nacerán los denominados supermercados financieros que ofrecerán toda una gama de servicios, a los que se les conocerá con el nombre de bancos universales. Así, veremos a muchas instituciones mundiales ofreciendo una línea completa de servicios de banca comercial, banca de inversión, banca mercantil, corretaje y seguros a nivel mundial.

El TLC influirá en varios campos culturales del país, entre ellos las industrias culturales (la producción editorial, cinematográfica, televisiva, disquera y de videos), la formación universitaria y los mercados para los creadores artísticos. Las industrias culturales, ramas estratégicas en la actual era de la globalización, fueron formalmente incluidas en las negociaciones del TLC; de ahí que se infiera que desde ahora están abiertas a la penetración estadounidense.

²²⁹ Monsiváis, Carlos. "MEXICO-USA, CULTURA Y DEPENDENCIA". El Economista Mexicano, No. 2, marzo-abril de 1979, p. 7.

A partir de la aprobación del TLC las presiones sobre la apertura política se harán más agudas y persistentes, pero la tensión mayor se sentirá sobre el sistema judicial mexicano, fuertemente criticado por su falta de independencia del Ejecutivo. El sistema judicial está totalmente vinculado a la integración económica, y tendrá que actualizarse y modernizarse porque las exigencias de los inversionistas extranjeros serán muy fuertes.

Para los mexicanos, gobierno y sociedad, el pretexto de Estados Unidos como responsable de actos y deficiencias, perderá eficacia. Esto no significa en absoluto que desaparecerán problemas y presiones de los estadounidenses, sino que tomarán otra dimensión y contexto. El TLC no hace buenos ni malos a estadounidenses o mexicanos, sino que modifica la dinámica de las relaciones.

México no ha perdido ni se ha deshecho de sus raíces tradicionalistas, pero el criterio dominante en los medios de comunicación identifica a Estados Unidos con la modernidad y por ese país se entiende no sólo el catálogo de adelantos tecnológicos y conquistas culturales sino el sistema de valores de una sociedad capitalista desarrollada.

El proceso de globalización, uno de cuyos elementos fundamentales es el acelerado desarrollo de los medios de comunicación instantánea, ha contribuido considerablemente a la transculturación universal, aunque dadas las diferencias en el desarrollo de los países, ésta tiende a dirigirse de las naciones industrializadas hacia las subdesarrolladas.

La ofensiva ideológica enviada a los mexicanos por las corporaciones de Estados Unidos, vía medios de comunicación, difícilmente podrá ser neutralizada por una penetración mexicana en sentido contrario, en razón de que no hay una política cultural definida del Estado mexicano ni la capacidad suficiente de los medios nacionales. Ni siquiera la existencia de varios millones de trabajadores mexicanos en territorio estadounidense ha podido equilibrar las relaciones interculturales entre ambos países.

La política que siga en el ámbito internacional el gobierno de William Clinton, particularmente la que se refiere a sus vínculos económicos y comerciales con la Comunidad Económica Europea y Japón, ya sea a través de acuerdos específicos o en el marco de las negociaciones del GATT, constituye el punto básico en las referencias sobre cuál será el destino de la economía global y, por ende, las prioridades o modalidades en que su relación con México será definida a partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio.

La política exterior de México, en este contexto, tiene frente a sí retos aún más formidables. La estrategia adoptada en los años recientes para cristalizar el TLC

disminuyó el perfil de las acciones que pudieran hacer entrar en confrontación las políticas exteriores de estos dos países. Es evidente que la recuperación de espacios políticos, tanto en el terreno de la negociación bilateral como el multilateral, se ha convertido en un objetivo de alta prioridad para nuestro país.

El propósito fundamental del TLC es generar empleos a través de la inversión productiva. Sin embargo, esto no surge como consecuencia directa y automática de lo pactado, sino que se requiere la acción concreta de los protagonistas y especialmente de los empresarios. De su talento e iniciativa depende el aprovechar las oportunidades comerciales que brinda este instrumento. El TLC no es una panacea, sino un acuerdo que fija reglas claras y proporciona seguridad a los actores económicos. Aunque no hay que olvidar que tampoco el tratado es el único instrumento de la política comercial de México con el exterior.

Además, el país buscará incrementar sus exportaciones para conseguir divisas extranjeras. En este sentido, el tratado representa un reto para México puesto que se tiene que mejorar la calidad de los productos mexicanos para hacerlos competitivos en los mercados estadounidenses y canadienses. Es un reto que presenta riesgos debido a la asimetría económica, pero también puede ser un factor que impulse el desarrollo económico.

El TLC es congruente con el GATT y no es un mecanismo que establezca un bloque cerrado ya que quedó abierto a cualquier país que quiera entrar aceptando las condiciones pactadas. Sin embargo, en virtud de que no se extienden a Europa los beneficios del capítulo de inversión y especialmente el mecanismo de solución de controversias, Europa ha pedido a México que se le confirme la posibilidad de alcanzar estos derechos.

Al formar parte del acuerdo trilateral, México representa un canal idóneo para que la región iberoamericana pueda tener acceso al mercado ampliado que se creará a partir de la entrada en vigor del tratado. La aprobación del TLC constituye un paso sin retorno que marca un punto de salida en el que los empresarios tienen que estar preparados para competir en ese nuevo marco de relaciones comerciales. Así, el futuro de los países de la región será muy favorable para el comercio, siempre y cuando la integración no se vea como el surgimiento de fortalezas comerciales, sino como oportunidades para ser más competitivos y más productivos.

Con su ingreso al Organismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), México alcanza un importante anhelo político y se prepara a contribuir activamente al desarrollo y bienestar de la comunidad de naciones del Pacífico. El ingreso de México a la organización contiene varios significados: "nuestro país aportará a la APEC un mercado de 35 millones de habitantes, un comercio internacional total

de 110 mil millones de dólares en 1992, reservas petroleras de 69 mil millones de barriles -que lo colocan en sexto lugar en el mundo-, así como una economía basada en los principios de libre competencia." 230

El proceso de globalización económica mundial representa un reto y una gran oportunidad para que en la industria se modernicen los procesos productivos y distributivos en un ambiente que cada día es más competitivo. Sin embargo, el constante intercambio de productos y servicios puede generar conflictos, la mayoría de las veces involuntarios, por lo que es necesario buscar alternativas de solución rápidas, justas y equitativas; por ello se requiere contar con un sistema de arbitraje comercial ante el cual los involucrados encuentren un mecanismo ágil de solución a sus controversias y en el cual los interesados puedan participar en su constitución, aportando los criterios y las reglas que se aplicarán al conflicto concreto una vez que se presente.

La solución eficaz de los problemas legales golpeará otro ingrediente muy arraigado en la cultura mexicana: la corrupción. No significa que podrá desaparecer, como no ha sucedido en los Estados Unidos, pero quienes incurran en ella tendrán que rendir cuentas, en caso de que se conozca públicamente la irregularidad. Un mecanismo de pesos y contrapesos podrá comenzar a construirse si la sociedad mexicana impulsa los cambios.

La corrupción no es un elemento reciente y exclusivo de los gobiernos democráticos; se genera donde existen intereses económicos en juego y en general está compuesta por dos facetas: los que ofrecen y los que aceptan. La más generalizada ha sido utilizada por las empresas multinacionales para obtener una serie de beneficios en la asignación de contratos de obras y servicios, de la misma manera que las personas que ostentan parte del poder la han aceptado para enriquecerse.

La corrupción en la actualidad se ve agravada por la enorme transferencia de recursos que aporta el narcotráfico y esto se aprecia desde la compra de voluntades hasta el lavado de los narcodólares. Al igual que el anterior, este dinero excedente se genera con la complicidad de dos factores: quien produce y quien consume, e igualmente que en el caso anterior, ninguna de las dos partes queda exenta de responsabilidad ni justifica su acción.

En México se requiere un Tribunal Constitucional que juzgue la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes antes de hacerlas obligatorias y no que aún siendo declaradas inconstitucionales sigan causando efectos entre los gobernados hasta que al Poder Legislativo se le ocurre derogarlas. Recuérdese aquel

230 "ACEPTAN EL INGRESO DE MEXICO A LA APEC; CHILE FUE RECHAZADO", *El Financiero*, 19 de noviembre de 1993.

intento del que se llegó a hablar de autorizar cateos y aprehensiones sin orden judicial, lo que exponía gravemente la libertad, la privacidad y el patrimonio de las personas.

El debilitamiento del poder político y la profundización de la crisis socioeconómica que en la actualidad aflige a gran parte de la humanidad y la confusión filosófica que enfrenta nuestra historia contemporánea no auguran un periodo de placidez global. Los principales desafíos del orden global tienen simultáneamente dimensiones geopolíticas, socioeconómicas e ideológicas. El primero pertenece al reacondicionado geopolítico luego del colapso de la Unión Soviética; el segundo involucra fundamentalmente las crisis producidas por las respuestas que tengan las modernas democracias liberales; y el tercero atiende a la posibilidad de nuevos conflictos ideológicos con el aumento del enfrentamiento militar entre los países.

La democracia no puede fincarse sobre un horizonte de ignorancia e indigencia; la paz, la seguridad y la estabilidad del continente son y seguirán siendo inciertas hasta que esas disparidades sean eliminadas. En la pobreza y la desesperanza encontramos las causas profundas de los crecientes e incontrolables flujos migratorios, de los fracasos para derrotar al narcotráfico, del aumento en la propagación de las epidemias, de la explotación irracional del medio ambiente, en suma, de la inestabilidad, la inseguridad, la falta de libertad y los riesgos que enfrentan las democracias.

La actual y creciente divulgación de los conceptos de democracia, libre mercado y desigualdades, está caracterizada por una confusión ideológica que puede inducir a las multitudes a aceptar dogmas para una utópica reconstrucción social. Este campo está dominado cada vez más por expectativas no satisfechas que encuentran una respuesta emocional más que racional en los pueblos.

Esta situación es poco probable que se manifieste como la resurrección del socialismo, sino más bien como una nueva forma de fascismo. El fascismo es particularmente apto para explotar el aspecto irracional de la naturaleza humana y puede ser galvanizado a través de símbolos ultranacionalistas. Como doctrina, el fascismo es mucho más primitivo pero más emocional, más básico, más elemental y más potente. El desafío para las democracias latinoamericanas será el fortalecer la independencia y el control de los poderes del Estado, o sea, asegurar la transparencia en el libre juego de las instituciones democráticas y limpieza en los procesos electorales.

Los partidos políticos deben ser, en esencia, democráticos y no meros trampolines para acceder al poder; asegurar la rotación de los partidos políticos en el poder, cuando la población así lo decida, parece ser una de las reglas de oro de

la supervivencia de la democracia. Asimismo, los partidos deberán diferenciar y no confundir los problemas políticos del Estado con los problemas políticos del gobierno.

Todo parece indicar que existen grandes dificultades y enormes retos para otorgar una verdadera protección a la salud de la población; pues las políticas prohibicionistas impuestas por el gobierno han dado origen a la venta de las drogas en un mercado sin control que opera en la clandestinidad, y ello, también, ha dado lugar a la proliferación de organizaciones criminales que se dedican a esta ilícita actividad. El prohibicionismo en la venta de drogas no sólo no ha cumplido con sus objetivos, sino además ha agravado la situación y no únicamente en relación con la cultura de las drogas sino en lo que concierne a los valores más importantes de las sociedades contemporáneas.

La ausencia de una política gubernamental de información sobre la compleja realidad de la problemática de las drogas ha facilitado una transmisión parcial y sesgada del problema. El hecho de que los medios masivos de comunicación, en especial el cine y la televisión, promuevan escenas amarillistas y estereotipadas sobre los temas de narcotráfico y el consumo de drogas, ha llevado a que los ciudadanos tengan una información que no corresponde a la realidad del problema. Esta idea distorsionada ha condicionado las respuestas de la ciudadanía: unilaterales y prejuiciadas. Hay que reconocer que el papel de los medios de comunicación es más que el de simples transmisores: son intérpretes de la realidad social. Los medios juegan un papel fundamental en la percepción social que la sociedad en su conjunto tiene sobre el problema de las drogas; son formadores de opinión y constructores de la representación social de la realidad.

El poder de una nación se medirá por la capacidad que tenga para proteger sus intereses estratégicos, como son la defensa territorial, sus áreas económicas, la preservación de sus valores nacionales, la protección del medio ambiente y el orden internacional y regional.

La seguridad nacional tiene que ser reconceptualizada, y para ello es necesario que se rescate el concepto de nación, el cual tiene que recuperar no sólo las ideas ni los buenos deseos de la unidad y cohesión nacional, sino los hechos, todos aquellos actos racionales en los que no se promueva la confrontación, la xenofobia o la segregación, sino la búsqueda de las formas de comprensión entre los grupos para que se avance hacia una integración nacional.

Por ello, en el México de nuestro tiempo, la seguridad nacional debe ser entendida como un sistema o instrumento de bienestar de la sociedad, como parte de la política social del Estado, que tiene por objeto combatir los problemas que aquejan al mexicano, estimulándolo y no obstaculizándolo; de esa manera el resultado

será un proceso de desarrollo de los fundamentos y formas utilizados para la lucha contra la adversidad.

Consecuentemente con las orientaciones generales, el Plan Nacional de Desarrollo ha fijado los objetivos que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo para impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y soluciones oportunas, eficientes equitativas y humanitarias que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Nos encontramos en el ocaso de la administración gubernamental que propició ese plan y, como en muchos otros casos, la unidad nacional no se ha hecho palpable, aunque no faltan los indicadores que permiten señalar la factibilidad de que esto pueda lograrse. Con ello encontramos que se presentan los elementos para rearticular socialmente la seguridad nacional, lo cual es un indicio de la nueva civilización del país.

Si bien la seguridad nacional en México surgió como un elemento de mediación política externa e interna que ayudaba al mantenimiento y reproducción de las fuerzas políticas y a la reivindicación de las clases trabajadoras, ahora la seguridad nacional no puede considerarse como un instrumento político, ideológico y económico de Estado con el que se pretende disminuir las contradicciones de clase en nuestra sociedad, sino, por el contrario, tiene que reorientarse para impulsar una nueva cohesión social que incluya la prestación de servicios de bienestar social pero donde los beneficiarios sean partícipes.

La seguridad nacional en México, ya no puede ser vista de manera aislada de la acción social, sino que se fundamenta en la contribución de los campesinos, obreros, patrones y Estado, para proporcionar los distintos servicios que requiere la población, de la que ellos son parte.

La proporción entre la población económicamente activa y la inactiva es de suma importancia para definir el equilibrio financiero entre los planes de seguridad y los recursos económicos disponibles. La crisis económica y el desempleo, son hechos que no pueden negarse ni tampoco sus efectos sobre la población, ya que estos desequilibrios y contradicciones estructurales repercuten en los planes de la seguridad nacional. Para el establecimiento de cualquier programa de gobierno, el Estado debe contar con los recursos para realizarlos; es por ello que la situación económica del país influirá directamente en las acciones sobre el programa de seguridad nacional que se quiera desarrollar.

A partir del desarrollo que se ha seguido de la seguridad nacional en México, se puede anotar que a pesar de los logros obtenidos, actualmente existen grandes deficiencias pues la política existente es vaga y carece de un plan que unifique y coordine específicamente las políticas a seguir en este campo. Cada una de las instituciones realiza sus propios programas y no contemplan una acción conjunta que debería realizarse conforme a un plan nacional de seguridad con objetivos delineados a corto, mediano y largo plazo, que tengan relación con la satisfacción de las necesidades de la población. Es decir, se requiere de una estrategia que trascienda el horizonte sexenal y que vislumbre y catalice en beneficio propio los cambios mundiales que se encuentran en gestación.

Ante el nuevo panorama internacional, México debe pugnar porque el concepto de seguridad nacional sea sustentado en el derecho que cada pueblo tenga para construir su sistema político, en la confirmación de los principios de soberanía y no intervención, en la democracia y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del hombre, en el respeto a las normas de derecho internacional, y en el derecho de todos los pueblos a la obtención de niveles más elevados de bienestar y desarrollo mediante el establecimiento de relaciones económicas internacionales más justas y equitativas.

En la actualidad, la sociedad, las instituciones y el gobierno mexicanos deben resolver cinco carencias básicas que afectan sensiblemente su vida democrática: la formación de una política de seguridad nacional, la integración de una base fiscal sana, la transformación del sistema de impartición de justicia, la formación de un municipio política y financieramente viable y la modificación de los estándares de empleo.

La seguridad nacional de nuestro tiempo requiere un mayor esfuerzo para la producción de riqueza, la cual proviene de la ciencia y el adecuado manejo del poder. Por ello es necesario que hagamos de la riqueza, de la ciencia y del poder, instrumentos que impulsen la justicia social y que nos conduzcan a la paz cimentada en la búsqueda permanente del mejor mañana.

La seguridad nacional no debe sustentarse a expensas de la de otros Estados, sino que es preciso considerar que la seguridad de cada uno es la seguridad del conjunto, y en lo individual cada Estado será más seguro en tanto sea capaz de proporcionar a su población la satisfacción de sus necesidades primordiales de salud, educación, alimentación, empleo, vivienda, democracia, impartición de justicia y todos aquellos satisfactores que tiendan al desarrollo integral del individuo.

La soberanía y la unidad nacional deben ser los ejes en torno a los cuales se articule la seguridad nacional. Dentro de este contexto, es muy importante deter-

minar el sentido y el alcance de la noción de pluralismo y democracia. Asimismo, se requiere precisar hasta dónde llegan los límites del poder público y en dónde empiezan los de la empresa privada, ante este fenómeno de la globalización y de la conformación de bloques y tratados comerciales.

La política internacional de México, lleva el propósito de preservar la soberanía de la nación; fortalecer nuestra independencia, resguardar la integridad de nuestro territorio; el mantenimiento de la paz con el exterior y el orden institucional dentro del país, y fomentar el desarrollo integral y equilibrado de la sociedad. Tales son, en suma, brevemente esbozados, los pronunciamientos que delimitan y definen el campo conceptual de la seguridad nacional.

El hombre de nuestros días vive acosado por los problemas inherentes a la inseguridad que prevalece en todo el mundo. La situación en que está inmerso lo afecta de diversos modos: en lo individual, en lo familiar, en lo social, en lo nacional y en lo internacional.

En el nivel nacional, México, para sobrevivir como estado independiente y soberano, debe definir y aplicar con toda claridad una política que le permita mantener íntegra la identidad colectiva de los mexicanos, intacta nuestra soberanía y que nos asegure una ubicación adecuada frente al conflicto de fuerzas antagónicas, que en el ámbito internacional, disputan la supremacía que les asegure el dominio del mundo.

En materia de seguridad nacional, México tiene un criterio bien establecido fundado en las enseñanzas de su historia y en los postulados de su revolución. Ello le permite afrontar los problemas que atañen a su seguridad tanto en el orden interno, como en el internacional, con una firmeza incuestionable que dimana del espíritu de nuestra Constitución.

En el campo de las relaciones internacionales, el simple hecho de nuestra proximidad geográfica en Estados Unidos compromete nuestra libertad de maniobra, orillándonos a la adopción de una cautelosa posición de mutuo entendimiento, dentro de las normas jurídicas emanadas del derecho internacional, y con respecto absoluto de nuestra soberanía.

Las relaciones México-Estados Unidos son polivalentes y por su naturaleza entrañan en sí un peligro para nuestra seguridad nacional. Por ello es indispensable que en ejercicio de nuestra soberanía, nos esforcemos en recuperar para nosotros los mexicanos, la injerencia exclusiva en todo lo que concierne a nuestra seguridad nacional e impedir que ésta siga siendo manipulada desde el exterior. Nosotros somos los únicos que podemos y debemos determinar cuáles son nuestros intereses vitales.

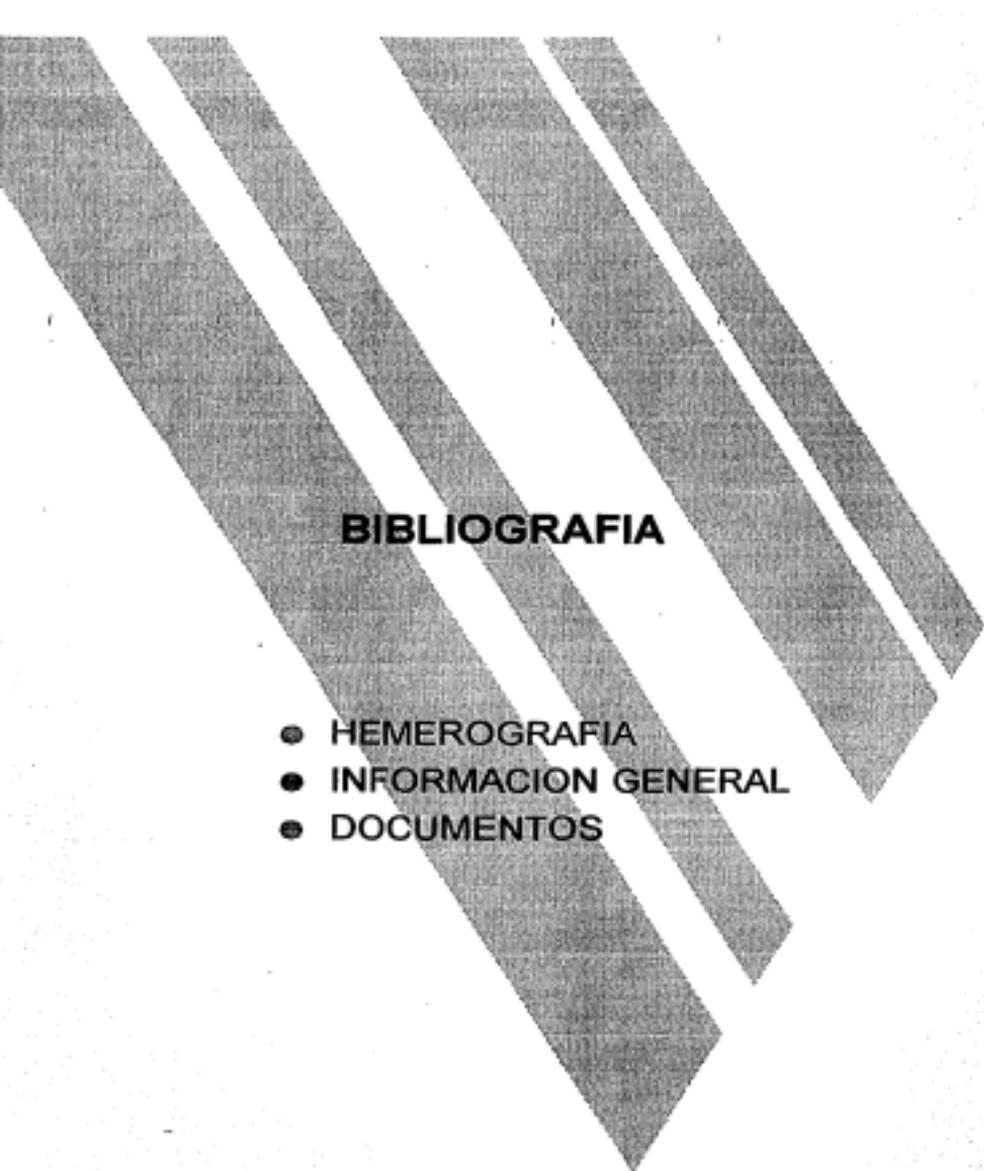
La integridad de nuestro territorio y estabilidad de nuestras instituciones están bajo la salvaguarda del ejército mexicano que actúa, en el ejercicio de sus atribuciones, ajustado al marco de las leyes y con subordinación a la autoridad de los poderes constitucionales de la República, dentro del orden establecido por la propia Constitución.

En el aspecto interno pensamos, como ya se ha expresado, que la mejor defensa del sistema establecido, consiste en la oportuna y adecuada resolución de los grandes problemas que aquejan al país y en la obra constructiva que nuestros gobiernos deben realizar, con sentido revolucionario, en beneficio de las mayorías de la población. Todo ello exige que los mexicanos nos mantengamos estrechamente unidos en torno a los grandes ideales de nuestra nacionalidad.

Es importante analizar el concepto de nacionalismo, tanto social como político, ante la globalidad económica, y ajustarse a la idea del libre mercado y la competencia internacional. Asimismo, no hay que perder de vista la importancia que reviste el preservar la cultura y la identidad nacionales ante el embate de corrientes y modas que puedan cambiar las costumbres, creencias y la idiosincrasia del pueblo mexicano.

En el concepto moderno de seguridad, debe prevalecer el criterio de dirimir todas las diferencias mediante la negociación y su solución pacífica, marginando el empleo de la fuerza en cualquier controversia que surja, en cuyo caso las partes se someterán al arbitraje de los organismos jurídicos internacionales, persistiendo como base el Derecho Internacional y eliminando el uso de la fuerza o la amenaza de su empleo.

La conceptualización de seguridad nacional en México debe responder a las realidades y valores de la nación según el contexto histórico en que se está desarrollando su existencia. Por ello, la condición de seguridad nacional está en íntima relación con la forma democrática y pluralista del Estado, así como con la naturaleza y características particulares de nuestro sistema político. En consecuencia, la defensa de la integridad, independencia, y soberanía nacional se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas del país. La seguridad nacional puede, entonces, entenderse como la conquista de las condiciones internas y externas, materiales y ético-políticas necesarias para su pleno desarrollo, supervivencia y viabilidad dentro de un orden democrático.



BIBLIOGRAFIA

- **HEMEROGRAFIA**
- **INFORMACION GENERAL**
- **DOCUMENTOS**

BIBLIOGRAFIA

- Abendroth, Wolfgang. et. al. CAPITAL MONOPOLISTA Y SOCIEDAD AUTORITARIA. Barcelona. Editorial Libros de confrontación. España. 1973.
- Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce. Comps. EN BUSCA DE LA SEGURIDAD PERDIDA. México. Ed. Siglo XXI. 1990.
- Anderson, Perry. CONSIDERACIONES SOBRE EL MARXISMO OCCIDENTAL. Ed. Siglo XXI. México. 1979.
- Anguiano, Arturo. LA MODERNIZACION DE MEXICO. México. UAM-Xochimilco. Departamento de Relaciones Sociales. 1990.
- Barrón de Morán, Concepción. HISTORIA DE MEXICO. Ed Porrúa. S.A. México. 1968. Decimosegunda edición.
- Béjar Navarro, Raúl. EL MEXICANO. Aspectos culturales y psicosociales. México, Ed. UNAM. 1983.
- Bettelheim, Charles. LAS LUCHAS DE CLASE EN LA URSS. México. De. Siglo XXI. 2 vols. 1978.
- Bravo Caro, Rodolfo. GUIA DEL EXTRANJERO. Ed. Porrúa. México, Primera edición. 1979.
- Boltzman, Mirta. et. al. "La elección presidencial de 1980: un balance de posiciones de fuerzas". en ESTADOS UNIDOS. PERSPECTIVA LATINOAMERICANA. México. CIDE. No. 9. 1981.
- Busquets, Julio. INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA DE LAS NACIONALIDADES. Edicusa. Madrid. 1971.
- Castillo, Isidro. MEXICO Y SU REVOLUCION EDUCATIVA. México Academia Mexicana de Educación, Ed. Pax-México, 1965.
- Carr, E. H. ¿QUE ES LA HISTORIA?. Barcelona. Ed. Seix, Barral. España. 1978.

Centro de Estudios Militares. EL PENSAMIENTO MILITAR LATINOAMERICANO. Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1990.

Cid Capetillo, Ileana y Olvera González, Pedro. "Acerca del concepto de interés nacional". ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES. 1986. México. Ed. UNAM. ENEP ACATLAN. vol. VII. primera parte.

Colmenares M., Ismael. et al. CIENTO AÑOS DE LUCHA DE CLASES EN MEXICO. México, 1982. Ed. Quinto sol.

Comisión de la Comunidades Europeas. UNA EUROPA SIN FRONTERAS, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. S/F.

Cudenhove-Kalergi, Richard. DE LA GUERRA PERMANENTE A LA PAZ UNIVERSAL. España. Editorial Hispano-Europea. Barcelona. 1958.

Chejarin, V. EL REGIMEN SOCIAL Y ESTATAL EN LA URSS. Ed. Agencia de Prensa Novosti. Moscú. 1974

Delgadillo y Gregorio Torres Q. ARTICULOS PEDAGOGICOS DE CARLOS A. CARRILLO. México. Ed. Herrero. T. I. 1907.

División de Estupefacientes. LAS NACIONES UNIDAS Y LA FISCALIZACION DEL USO INDEBIDO DE DROGAS. Nueva York. 1977.

Durand Ponte, Victor Manuel. MEXICO: LA FORMACION DE UN PAIS DEPENDIENTE. México. Ed. UNAM. 1979.

Fernández Santillán, José F. FILOSOFIA DE LA DEMOCRACIA. Tesis UNAM-FCPS, México, 1990.

Fichte, Johann Gottlieb. DISCURSOS A LA NACION ALEMANA. Ed. Taurus. Madrid España. 1968.

Freire, Paulo. LA EDUCACION COMO PRACTICA DE LA LIBERTAD. Ed. Siglo XXI. México. Segunda edición. 1971.

Freire, Paulo. PEDAGOGIA DEL OPRIMIDO. Ed. Siglo XXI. México, 1985.

Friedman, Wolfgang. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO INTERNACIONAL. México. Ed. Trillas. 1967.

Freud, Sigmund. "EL POR QUÉ DE LA GUERRA", OBRAS COMPLETAS. Madrid. Ed. Biblioteca Nueva. 1981.

Garcés Contreras, Guillermo. MEXICO, CINCUENTA AÑOS DE POLITICA INTERNACIONAL. Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982.

García Barroso, Casimiro. INTERPOL Y EL PROCEDIMIENTO DE EXTRADICION. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982.

García Flores, Margarita. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA POBLACION MARGINADA EN MEXICO. México. UNAM. 1989.

González Casanova, Pablo. et al. MEXICO HOY. México. Ed. Siglo XXI, 1980.

Haro Tecglen, Eduardo. CRONICA POLITICA 1970. Madrid. Ed. Fundamentos. España. 1970.

Haupt, Georges y Well, Claudia. MARX Y ENGELS FRENTE AL PROBLEMA DE LAS NACIONES. Ed. Fontamara. Barcelona. 1978.

Heller, Herman. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1989.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo. LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO. Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales. 1983. México. Ed. UNAM. ENEP ACATLAN. vol. IV. primera parte.

Herrendorf, Daniel E. EL PODER DE POLICIA EN UN SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS. México. Cuadernos INACIPE. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1990. p. 95.

Hunt, Robert. C. TEORIA Y PRACTICA DEL COMUNISMO. Argentina. Editorial Agora. Buenos Aires. 1959.

Ilich, Iván. LA SOCIEDAD DESESCOLARIZADA. Editorial Posada. México. 1978.

Isaacs, Harold-R. "Nationality: «end of the road»?". FOREIGN AFFAIRS. USA. Ed. Council of Foreign Relations. Baltimore, Maryland. April 1975.

Islas López, Jaime. UNIDAD Y DESINTEGRACION DEL MUNDO ARABE. México. Ed. Centro de Relaciones internacionales, Facultad de Ciencias Políticas. UNAM. 1972.

Kemig, C. D. MARXISMO Y DEMOCRACIA. POLITICA 7. España. Ediciones, Rolduero, Madrid. 1975.

Kohn, Hans. CONSIDERACIONES SOBRE HISTORIA MODERNA. México. Ed. Limusa-Wiley S.A. 1965.

Kramish, Arnold. EL ATOMO PACIFICO EN LA POLITICA INTERNACIONAL. México. Ed. Limusa-Wiley S. A. 1963.

Korovin, Y. A. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. México. Ed. Grijalbo. 1963.

Lamas, Adolfo. SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA. México UNAM. 1964.

Laqueur, Walter Z. COMUNISMO Y NACIONALISMO EN EL CERCANO ORIENTE. Costa-amíc, Editor, México. 1957.

Laski, Harold J. EL PROBLEMA DE LA SOBERANIA. Buenos Aires. Editorial Dédalo, Argentina. 1960.

Tokatlian, Juan y Bagley, Bruce. ECONOMIA POLITICA DEL NARCOTRAFICO. Ediciones UNIANDES. Bogotá, Colombia. 1990.

Lehr, Volker G. "LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE LA ACTUAL COYUNTURA ESTRATÉGICO-MILITAR." ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES. 1984. México. Ed. UNAM. ENEP ACATLAN. vol. V. primera parte.

Lelong, Rose Marie. "EL TERCER MUNDO Y LA CARRERA ARMAMENTISTA". PRESENCIA NUEVA. México. Ed. CEESTEM. 1980.

Lenin, V. I. CUALES SON NUESTRAS TAREAS. Ed. Progreso. Moscú.

Lenin, V.I. NOTAS CRITICAS SOBRE LA CUESTION NACIONAL en PROBLEMAS DE POLITICA NACIONAL E INTERNACIONALISMO PROLETARIO Ed. Progreso. Moscú.

Levín, Aida Luisa. LA OEA Y LA ONU: RELACIONES EN EL CAMPO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD. México-Nueva York. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto de las Naciones Unidas para la formación profesional y la investigación. 1974.

Mañach, Jorge. TEORIA DE LA FRONTERA. Puerto Rico. Editorial Universitaria de Puerto Rico. 1970.

Marx, Carlos y Engels, Federico. MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA. Ediciones de Cultura popular México D.F. De la edición alemana de 1848.

Mattick, Paul. "Marxismo: ayer, hoy y mañana" Nueva Política. Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. A. C. 1979.

Middendorff, W. SOZIOLOGIE DES VERBRECHENS. Dusseldorf. Ed. Diederich Verlag. Germany. 1959.

Miliband, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. México. Ed. Siglo XXI. décima edición en español. 1980.

Novos Montreal, Eduardo. EL DERECHO COMO OBSTACULO AL CAMBIO SOCIAL. México. Ed. Siglo XXI. 1988.

Orozco Alcántar, José Luis. LA REVOLUCION CORPORATIVA. Ediciones y Distribuciones Hispánicas S.A.de C.V.. México, 1987.

Osmalczyk, Edmund Jan. ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y DE NACIONES UNIDAS. México. Ed Fondo de Cultura Económica. 1976.

Palme, Olof. et al. SEGURIDAD MUNDIAL. México. Ed. Lasser Press mexicana S. A. 1982.

Paramio Ludolfo. "SOBRE LA NATURALEZA DEL ESTADO SOVIÉTICO" en ACERCA DE LA NATURALEZA SOCIAL DE LA UNION SOVIETICA, Ed. Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México. 1979.

- Paz, Octavio. TIEMPO NUBLADO. México. Ed. Seix Barral. 1983.
- Paz, Octavio. EL ARCO Y LA LIRA. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1973.
- Peniche López, Edgardo. INTRODUCCION AL DERECHO. Ed Porrúa S.A. México. 1969. p. 82
- Pereyra, Carlos, et. al. HISTORIA ¿PARA QUE? México. Editorial Siglo XXI. 1982.
- Pierre-Charles, Gérard. "FASCISMO Y CRISIS DE LA DOMINACIÓN IMPERIALISTA" en EL FASCISMO EN AMERICA LATINA. México. Ed. Nueva Política. No. 1. Enero-marzo de 1976.
- Poulantzas, Nicos. ESTADO, PODER Y SOCIALISMO. Ed. Siglo XXI. México. 1980.
- Riding, Alan. VECINOS DISTANTES. UN RETRATO DE LOS MEXICANOS"Ed. Joaquín Mortiz/planeta. México. 1985.
- Riva Palacio, Vicente. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Ed. Cumbre, México, 1962.
- Rofer, Francisco. COMPENDIO GENERAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. México. Ed. Del Valle de México. 1974.
- Russell, Bertrand. DICCIONARIO DEL HOMBRE CONTEMPORANEO. Ed. Santiago Rueda. Buenos Aires, Argentina. 1963.
- Sahagún, Bernal. HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE LA NUEVA ESPAÑA. México. Ed. Robredo. 1983.
- Sayeg Helú, Jorge. EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA. México. Ed. . Secretaría de Educación Pública. col. Sepsetentas. 1974.
- Schurmann, Franz y Schell, Orville. CHINA COMUNISTA. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1971.
- Sears Vázquez, Modesto. POLÍTICA EXTERIOR DE MEXICO. Ed. Harla. Segunda edición. México. 1984.

- Seara Vázquez, Modesto. TRATADO GENERAL DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1974.
- Seara Vázquez, Modesto. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. México, Ed. Porrúa, 1993.
- Sieyès, Emmanuel J. ¿QUE ES EL TERCER ESTADO?. Dirección General de publicaciones UNAM. Colección Nuestros Clásicos #40 México. 1973.
- Smith, Anthony D. LAS TEORIAS DEL NACIONALISMO. Barcelona. Ediciones Peninsula. España. 1976.
- Soler, Ricaurte. IDEA Y CUESTION NACIONAL LATINOAMERICANA. Ed. siglo XXI. 1980.
- Strauss, Franz Josef. DESAFIO Y RESPUESTA. Ed. Losada. Buenos Aires. Argentina 1969.
- Thomas, A.V.W. y Thomas Jr., A.J. LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. México. Ed. UTEHA. 1968.
- Uchmany, Eva Alexandra. LA PROYECCION DE LA REVOLUCION FRANCESA EN ALEMANIA. México. F.F.L. UNAM. 1975.
- Valliant, George C. LA CIVILIZACION AZTECA. México. Ed Fondo de Cultura Económica. 1988.
- Varela Barraza, Hilda. LOS MOVIMIENTOS DE LIBERACION EN AFRICA. Ed. FCPS. UNAM. México. 1975.
- Villarelo Reza, Rosa Maria. NEGRITUD Y COLONIALISMO EN AFRICA. México. Ed. Centro de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas. UNAM. 1975.
- W. Von Hagen, Victor. LOS AZTECAS HOMBRE Y TRIBU. México Ed. Diana. 1986.
- Weill, Georges. LA EUROPA DEL SIGLO XIX Y LA NACIONALIDAD. México. Ed. UTEHA. 1961.

Windsor, Philip y Roberts Adam. CHECOSLOVAQUIA 1989. México.Ed. Diana, 1971.

Zippellius, Reinhold. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. México. Ed.UNAM. 1985.

HEMEROGRAFÍA

Agular Camín, Héctor. et. al. "México/Estados Unidos: La nueva vecindad". NEXOS. México. Año XII. Vol. 12. Núm. 143, Noviembre de 1989.

Beltrán del Río, Pascal. "Contraatacan el gobierno y la prensa mexicanos; se dice que camarena era narco y que tal vez está vivo." PROCESO. México. No. 688, 15 de enero de 1990.

Bustamante, Jorge. "Las tentaciones de la frontera". NEXOS. México. Año V. Vol. 5. Núm. 59, Noviembre de 1982.

Castañeda, Jorge G. y Heredia, Carlos. "Hacia otro TLC" NEXOS. México. Año 16. Vol. XVI. Enero de 1993.

Castro Martínez, Pedro Fernando. "El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá" COMERCIO EXTERIOR. México.Ed.Banco Nacional de Comercio Exterior. vol. 39 No. 4 marzo de 1989.

Cordera, Rolando. et. al. "Frontera norte: la cicatriz y la herida." NEXOS. México. Año XII. Vol. 12. Núm. 140. Agosto. 1989.

Dávila, Consuelo. "La política exterior de México en épocas de crisis" RELACIONES INTERNACIONALES # 40. Vol. IX. Ed. Centro de Relaciones Internacionales, FCPS. UNAM. México. Septiembre- diciembre de 1987. p.20

Grañados Roldán, Otto. "¿Regreso a las armas? en NEXOS. México.Año V, volumen 5, febrero de 1982, Núm. 50.

Langley, Lester D. "Mexamérica" NEXOS. México. Año XII vol. 12 No. 140. Agosto de 1989.

Maza, Enrique. "Aleman politizó al Ejército, Salinas lo lleva a determinar comicios" PROCESO. México. Semanario de Información y análisis. No. 810. 11 de mayo de 1992.

Puig, Carlos. "Una discusión interna en Washington acabó con el secreto de la negociación del tratado comercial." PROCESO. México. No. 700. 2 de abril de 1990.

Sepúlveda, Cesar. "Algunas consideraciones en torno al vocablo Soberanía en la teoría política y en el Derecho Internacional." en REVISTA MEXICANA DE POLITICA EXTERIOR. México. Ed. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. SRE. # 34. Primavera de 1992.

Who are the Kurds? en TIME. USA. Abril 15 de 1991.

Vega Cánovas, Gustavo. "El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Implicaciones para México y los países en desarrollo" COMERCIO EXTERIOR. México. Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior. vol. 38 No. 3 marzo de 1988.

Vizcaino, Roberto. "La seguridad del país, fin primordial del Estado". PROCESO. México. No. 205. 22 de septiembre de 1990.

Zea, Irene. "Los braceros; un problema humano." RELACIONES INTERNACIONALES. México. CRI. FCPS. UNAM. Vol. 11. No. 6 julio-septiembre de 1974.

INFORMACION GENERAL

COMERCIO EXTERIOR. México. Banco Nacional de Comercio Exterior.

EL UNIVERSAL

EL FINANCIERO

EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO. EDIT. BANAMEX. México.

EXCELSIOR

LA JORNADA

NEXOS

UNO MAS UNO

PROCESO

DOCUMENTOS

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. México, Ed. Haría, 1989.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, México, 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. "Decreto por el que se crea el centro nacional de prevención de desastres con el carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación."

Diccionario Enciclopédico Bruguera. Bruguera mexicana de ediciones. México 1976. Tomo 16.

DOCUMENTOS SECRETOS DE LA ITT. CHILE. Madrid. Editorial Fundamentos. 1972.

Echeverría Álvarez, Luis. "Discurso del Presidente de México en la sede de la ONU." en DOCUMENTOS DE POLITICA INTERNACIONAL. Ed. Secretaría de la Presidencia. México. 1975.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988. pp. 166-167.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION. Ed. Porrúa, México, 1991. pp. 7-10.

López Portillo, José. "Quinto Informe Presidencial. 1o de septiembre de 1981", en ANUARIO MEXICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Segunda parte. Ed. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. UNAM. México. 1982. pp.704-705

Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda presenta al Congreso de la Unión de 1888 a 1892, (México: imprenta del Gobierno Federal, 1982) p. XXII.

Ortiz Rubio, Pascual MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. LA POLITICA EXTERIOR. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. México 1976.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

□