

17  
2 ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO  
EN LA DECADA DE LOS NOVENTA; MIGRACION,  
REFUGIADOS, NARCOTRAFICO, ESTABILIDAD Y  
DEMOCRACIA.  
EL CASO DE LA FRONTERA SUR.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :  
**LILIAN CORDOBA VAZQUEZ**

ASESOR DE TESIS:  
DR. LEOPOLDO GONZALEZ AGUAYO



CIUDAD UNIVERSITARIA

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2744/20



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

*Licenciatura en Relaciones Internacionales*

*Lilián Córdoba Vázquez*

*No. de Cuenta: 9105295-7*

*Asesor: Dr. Leopoldo González Aguayo*

*El concepto de Seguridad Nacional en México  
en la década de los noventa: migración,  
refugiados, narcotráfico, estabilidad y  
democracia.*

*El caso de la Frontera Sur.*

1962. Frontera de Chiapas con Guatemala Foto: Pedro Valterra/Cuarrocuro



## AGRADECIMIENTOS

Sin duda la satisfacción que produce alcanzar una meta nos lleva a recordar y reconocer lo que hubo detrás de ella: el esfuerzo compartido y el apoyo que recibimos a lo largo del camino.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, le agradezco la oportunidad y el privilegio de formar parte de la comunidad universitaria. De sus profesores recibí magníficas cátedras, especialmente, la invaluable asesoría del Dr. Leopoldo González Aguayo, a quien agradezco el tiempo y el entusiasmo que dedicó a la revisión de este trabajo. Debo mencionar sobre todo, que aprendí que el papel del universitario va mucho más allá de las aulas de clase: está en el compromiso con la transformación del país, en la defensa de las aspiraciones de democracia, libertad y justicia de su pueblo.

A los hombres y mujeres sin rostro, que desde el 1° de enero de 1994 nos devolvieron la posibilidad de un mejor futuro: gracias por compartir la esperanza que se oculta detrás de miles de pasamontañas.

A mis padres, les agradezco por haberme dado la vida y por ayudarme a hacer de ella una experiencia maravillosa. Porque siempre nos han ofrecido a mí y a mis hermanas una base sólida sobre la cual apoyarnos. Segura estoy de que no puede haber mayor fortuna que la de tenerlos a mi lado.

Gracias papá por tu ejemplo de rectitud, por el amor y el apoyo que siempre he encontrado en tu abrazo. Gracias mamá por tu paciencia, por tus consejos, por haberme enseñado a estar siempre del lado de las causas justas. Gracias por ser mis amigos, por comprender, por perdonar, por querer para nosotras, no lo más fácil, sino lo mejor, lo que implica más esfuerzo, pero también mayores satisfacciones. Gracias por Rosy y por Susy, por los momentos que pasamos juntos y por los que aún lejos, en la distancia y en el tiempo, siempre compartiremos.

A Concepción Vásquez, le agradezco profundamente su cariño y su amistad. No olvidaré nunca que gracias a su constante ayuda y apoyo, logré cumplir esta primera meta. Mi paso por la Universidad es también suyo.

Espero haber reflejado en este trabajo lo que gracias a todos ellos he aprendido y sobre todo, el espíritu y el compromiso que rigen y seguirán rigiendo mi vida profesional: "El deseo y la ilusión de transformar a la Nación desde la Universidad, y a la Universidad desde la necesidad de la Nación".

Una vez más, gracias.

## INTRODUCCIÓN

El fin de la guerra fría ha llevado a reconsiderar los intereses de seguridad y de estrategia en todo el mundo. Durante más de cuatro décadas en el marco de un sistema bipolar, el razonamiento en materia de seguridad nacional giró en torno a una política de contención, de tal suerte que para el gobierno mexicano no era necesario el debate ni la formulación de una doctrina explícita sobre seguridad nacional.

Sin embargo, las transformaciones que comenzaban a dibujarse en el escenario internacional y que culminaron con la desaparición de lo que se conoció como el bloque socialista, obligaron a un cambio en la actitud del gobierno mexicano. Sergio Aguayo señala que... "desde fines de la década de los ochenta, y como parte de la reformulación fundamental de su proyecto de desarrollo nacional, el gobierno mexicano ha discutido asuntos de seguridad nacional en más detalle y más abiertamente que antes. Ha identificado nuevas amenazas a su seguridad, como la producción y el tráfico de drogas..."<sup>1</sup>

La ubicación geopolítica de México y su vecindad con Estados Unidos llevó a nuestro país a formular una concepción defensiva de la seguridad nacional, ya que históricamente, ha percibido como su principal amenaza la intervención norteamericana de cualquier tipo. Desde el inicio de la vida independiente y hasta fines del siglo XIX la principal preocupación para el gobierno mexicano fue el mantenimiento de la integridad territorial; a partir de la Revolución Mexicana la seguridad nacional se identificó implícitamente con la estabilidad interna y la consolidación de un proyecto nacional, sin que esos objetivos hayan sido alcanzados plenamente.

En realidad, es a partir de 1980 cuando se pueden advertir aproximaciones a un concepto de seguridad nacional mexicana. En esos momentos, referirse a seguridad nacional era equivalente a pensar en problemas de soberanía y desarrollo. Era también notable la tendencia a circunscribir la seguridad al ámbito doméstico y la renuencia a formular una agenda de amenazas a ésta. La interpretación oficial igualaba el término seguridad nacional con el de seguridad interna, entendida esta última como el control de la disidencia por medio de la cooptación o de la fuerza. Sería hasta la administración de Carlos Salinas de Gortari, cuando el concepto empezaría a cambiar.

Es pertinente señalar que, si bien en su dimensión conceptual la seguridad nacional en nuestro país ha experimentado transformaciones profundas y claramente identificables, por lo que se refiere a su vertiente operativa "se mantiene la confusión en las atribuciones de diversas burocracias y sigue igualándose la seguridad nacional con la interna y a ésta con la utilización de la coerción"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sergio Aguayo. "*¿Nuevos Intereses de seguridad?*" en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, 1997. Editorial Siglo XXI, p. 15

<sup>2</sup> Sergio Aguayo. "*Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa*" en Riordan Roett (comp.), *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa* Ed Siglo XXI, México, 1991, p. 87

En el plano conceptual, el documento clave para la seguridad nacional mexicana es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en el que el Presidente Miguel de la Madrid la define como "el desarrollo integral de la Nación... herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional"<sup>3</sup>. Destaca en esta definición la precisión que se hace en lo que se refiere a la función de las fuerzas armadas, que es la de "colaborar, coadyuvar" o "contribuir" a la seguridad nacional.

Este primer esfuerzo oficial por definir la seguridad nacional se caracterizó por la falta de especificidad, debida en parte a la escasa reflexión teórica al respecto. Era clara la reticencia a hacer uso del término y a formular explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad nacional. Es hasta 1984 cuando Miguel de la Madrid hace una vaga referencia a la problemática centroamericana en relación con la seguridad nacional mexicana, y hasta 1988 se incluyó al narcotráfico como uno de los principales problemas de seguridad nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Presidente Carlos Salinas de Gortari mantiene la misma definición de seguridad nacional que su antecesor, asimismo, la función asignada a las fuerzas armadas permanece inalterada. Sin embargo, se advierte un cambio fundamental: hay un mayor número de referencias al término, a la relación de México con el mundo y se habla de una agenda específica de amenazas a la seguridad nacional, con especial énfasis en el narcotráfico.

Por lo que se refiere a la dimensión operativa, de acuerdo con la voluntad modernizadora expresada por el gobierno de Carlos Salinas, era de esperarse una modificación en la práctica que iguala a la seguridad nacional con la seguridad interna y una mayor eficiencia burocrática. Este no fue el caso y aún cuando el concepto de seguridad nacional comenzaba a adecuarse al nuevo sistema internacional, se percibe aún la práctica autoritaria. En última instancia, el Ejecutivo decide las modificaciones conceptuales, los temas que habrán de incluirse en la agenda y se reserva la posibilidad de utilizar la coerción, legitimándola como instrumento necesario para la preservación de la seguridad de la Nación.

En este contexto, son de vital importancia los servicios de inteligencia con que cuenta el país, su organización y funcionamiento. Los servicios de inteligencia mexicanos no pueden retraerse a los cambios experimentados tanto en lo interno como en lo externo; requieren ser considerados dentro de las profundas reformas a la política exterior como sugiere Mario Nuñez Mariel: "...debiera legislarse para la creación de un verdadero centro o agencia de inteligencia, contrainteligencia, espionaje y contraespionaje, al servicio del Ejecutivo, pero bajo la vigilancia del Legislativo y la ciudadanía, dedicado a la política externa y sin entrometerse en la política interna, que sostenga la observación y el análisis del comportamiento geopolítico, geoeconómico y geoestratégico del mundo de la posguerra fría; que trabaje en condiciones equiparables a sus contrapartes de EU, Canadá, Cuba y la Unión Europea; que deje atrás las concepciones policíacas del quehacer de inteligencia propias de un país ensimismado

---

<sup>3</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto México. 1983, p 61

sin mayores requerimientos de reflexión estratégica; y que se proponga desde su origen la formación de un servicio civil de inteligencia.<sup>4</sup>

Las circunstancias internacionales surgidas tras el fin del mundo bipolar, nos ofrecen la oportunidad de reflexionar sobre un concepto de seguridad nacional más orientado hacia el multilateralismo, pero también en estrecha relación con la política interna y con nuestras propias necesidades y aspiraciones.

El tema de la seguridad nacional en México ha estado tradicionalmente vinculado a nuestra relación con Estados Unidos; cuando se habla de asuntos fronterizos se hace referencia, casi automáticamente, a la zona norte del país, sin embargo, la recuperación de ambas fronteras (al norte y al sur) es fundamental para la consolidación de un proyecto nacional integral.

La frontera sur de México es un espacio de aproximadamente 1,149 km. de longitud, de los cuales 956 km. corresponden a la línea fronteriza con Guatemala y 193 km. a la frontera con Belice, sin incluir 85.26 km. de límite marítimo en la Bahía de Chetumal.

El área tiene una dinámica y una problemática particulares, sin embargo, los intereses de seguridad nacional de México en la zona, han sido, tradicionalmente, poco estudiados. Considerando lo vasto y complejo del tema, la presente investigación se centra en el estudio del estado de Chiapas y de la República de Guatemala, en virtud de que éste es el ámbito territorial en el que se da la mayor interrelación y por lo tanto Guatemala ocupa necesariamente, el primer lugar de prioridad en el esquema de las relaciones bilaterales de México con los países centroamericanos. Sin embargo, nuestras relaciones con ese país han sido tradicionalmente de muy bajo perfil, de tensiones encubiertas por un discurso amigable que en el mejor de los casos conlleva la inacción.

Ello se acentúa en el caso de las relaciones de nuestro país con Belice. A pesar de que ambos países tienen raíces culturales y étnicas comunes, a pesar de que actividades como la agricultura de exportación y la explotación y comercialización de recursos naturales, por citar sólo algunos ejemplos, forman parte importante de la vida económica de ambas regiones, las relaciones entre México y Belice son meramente formales.

La inclusión de Belice en un proyecto sólido y coherente de diversificación de nuestras relaciones internacionales y en una estrategia fronteriza integral es sin duda indispensable. Sin embargo, el presente estudio sólo hace breves referencias a ese país y se centra en el estudio de la frontera con Guatemala, ya que consideramos que, en virtud de su creciente importancia, la frontera con Belice amerita una reflexión más amplia, que sin perder de vista los elementos comunes a toda la región, atienda las particularidades de su caso.

En el análisis de la frontera sur no sólo interesa reflexionar sobre los antecedentes y formas actuales de la relación México-Guatemala, sino también cabe el análisis de la política interna hacia la frontera y por consiguiente sobre aquellos fenómenos políticos,

---

<sup>4</sup> Mario Nuñez M. "La política exterior y reformas necesarias" La Jornada. 8 de septiembre de 1997, p. 15



económicos y sociales que hacen la constante de esta zona fronteriza: caciquismo, desequilibrios regionales, carencias de infraestructura básica, condiciones económicas y sociales inferiores a la media nacional, movimientos migratorios y de refugiados, narcotráfico, contrabando, etc.

La investigación parte de algunas preguntas generales. ¿Cómo entiende México el concepto de seguridad nacional? ¿qué papel juega la frontera sur en este concepto? ¿existen intereses de seguridad nacional en la zona? ¿cuál es la problemática fronteriza? ¿de qué manera pueden mitigarse las tensiones y conflictos de seguridad en el área? ¿cuáles son las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional? ¿cuál es el papel del ejército? ¿cuál es la relación entre democratización y seguridad en México?. Todo ello en el marco de los cambios ocurridos desde el fin de la guerra fría, por ejemplo la formación de bloques económicos regionales, la intensificación de operaciones para combatir el narcotráfico, el surgimiento de un movimiento guerrillero en nuestro territorio, etc.

En primer término se establece la importancia geoestratégica de la frontera sur de México y su problemática actual para posteriormente abordar la evolución conceptual de la seguridad nacional en nuestro país y relacionarla con el entorno fronterizo. Asimismo, se hace referencia a la historia y perspectivas de la relaciones entre México y Guatemala desde su origen, antes y después del conflicto centroamericano, y se intenta establecer cuales han sido los puntos de tensión y cuales pueden ser los intereses coincidentes entre ambos países.

A continuación se abordan los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y su incidencia en las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional, lo que permite esbozar un panorama general de los nuevos intereses de seguridad nacional en el área.

De manera particular, la investigación se refiere al tema de la inmigración ilegal y los refugiados, sus consecuencias políticas, económicas y sociales; el narcotráfico y la posibilidad de una participación militar ampliada en el mantenimiento del orden público. Además se aborda el tema de la relación entre estabilidad, democracia y seguridad nacional en México; los riesgos de una modernización inconclusa en nuestro país tanto en lo político como en lo económico y la consecuente agudización de los conflictos sociales.

Finalmente, en este mismo marco de transición democrática se analizará el papel de los servicios de inteligencia, los requerimientos de reflexión estratégica; y la necesidad de formar un servicio civil de inteligencia, así como el fenómeno de guerra de red que tiene lugar en Chiapas a raíz del levantamiento zapatista y su relación con la revolución de las comunicaciones y la seguridad nacional.

El fin de la guerra fría contribuyó a acelerar el proceso de paz en Centroamérica, pero el deterioro económico constituye un factor capaz de afectar negativamente la estabilidad regional y en esa medida representa un problema de seguridad nacional para nuestro país. Se pretende demostrar la viabilidad de acciones de gobierno encaminadas a desarrollar más aceleradamente los niveles económicos y políticos de la frontera sur, como una forma de asegurar mínimamente la estabilidad y la soberanía de esa porción del territorio nacional.

En general, a la zona fronteriza sur de México se le describe como una región en la que subyacen grandes rezagos económicos, políticos y sociales y esa característica sugiere una atención prioritaria para el gobierno mexicano en su agenda de seguridad nacional, lo que significa un reto en vista de que se trata de una frontera tradicionalmente poco atendida. Además de la vecindad geográfica, México comparte con Guatemala una misma lengua y básicamente una misma cultura, sin embargo, a pesar de los lazos que identifican a ambos países, sus relaciones han sido hasta la fecha, de muy bajo perfil.

Se parte del supuesto de que entre política interna y política exterior existe una vinculación indisoluble orientada hacia la consecución de los objetivos nacionales. Dicha vinculación es especialmente evidente en el actual contexto internacional caracterizado por profundos cambios tecnológicos, una creciente interdependencia entre sus actores y la modificación de los conceptos de seguridad y estrategia a que ha dado lugar el fin del orden bipolar derivado de la Segunda Guerra Mundial.

Esta modificación ha llevado a la identificación de intereses de seguridad nacional que en el caso de nuestra frontera sur se dan en por lo menos cuatro vertientes: a) migración y refugiados; b) narcotráfico; c) la redefinición del papel del ejército y d) la relación entre estabilidad, democracia y seguridad nacional.

Se pretende demostrar que nuestro país se basa en definiciones estrechas de seguridad nacional que enfatizan una respuesta policiaco-militar a nuestros problemas y que en la práctica tienden a separar lo internacional y lo interno. En consecuencia, hacen falta reformas económicas, políticas y sociales para fortalecer el consenso social y la unidad interna como elementos indispensables de un nuevo concepto de seguridad nacional.

Existe un profundo desconocimiento acerca de los servicios de inteligencia mexicanos. La experiencia histórica de nuestro país indica que éstos han actuado de forma ineficaz y, que su natural tendencia a la autonomía y la discrecionalidad facilita el abuso de poder. Por ello es necesario regular y democratizar su funcionamiento, partiendo del supuesto de que en las democracias políticas modernas este riesgo se reduce, debido a que los servicios de inteligencia se organizan y actúan en marcos legales claramente establecidos

La principal motivación de esta investigación es contribuir a la formulación de una definición de seguridad nacional que tenga como referentes principales la democracia, la justicia social y el respeto a la soberanía. En momentos de reajuste del significado que tienen la seguridad y la estrategia en el mundo, la reflexión acerca de ambos conceptos se convierte en una necesidad urgente.

Las relaciones entre México y Guatemala se han caracterizado por un clima de tensión y mutua desconfianza. Los mexicanos hemos centrado nuestra atención en la frontera norte y sólo en coyunturas históricas muy específicas volteamos hacia la frontera sur. La inquietud por estudiar la problemática de nuestra frontera sur radica en la escasa atención que se le ha dado a esta región, la complejidad que guarda la interrelación de nuestra frontera con la región centroamericana y las perspectivas de ampliar esas relaciones dadas las estructuras políticas y económicas de los países del área y de nuestro país, particularmente en el estado de Chiapas, entidad cuya extensión territorial fronteriza representa el espacio de mayor interrelación.

Es indispensable reflexionar en profundidad y sistemáticamente sobre la seguridad nacional, su concepto, su desarrollo y su campo de acción. La intención de este trabajo es la de avanzar unos pasos en ese sentido. La indefinición que existe en la materia ha resultado nociva no sólo en términos del desempeño internacional de nuestro país, sino que también lo ha sido al interior, para la sociedad civil, ya que propicia abusos, autoritarismo e injusticia. Tiende a privilegiar los elementos de control social (ejército, policía, cuerpos paramilitares, etc.) sobre los de desarrollo. De suerte que la formulación de un concepto y una estrategia de seguridad nacional en términos democráticos y estrechamente vinculados con la estabilidad interna es una necesidad insoslayable.

# CAPÍTULO I

## LA FRONTERA SUR

### 1.1. GEOPOLÍTICA Y FRONTERAS

#### 1.1.1. Conceptos Básicos

Actualmente existe en el mundo una clara tendencia hacia la 'desaparición de las fronteras' como condición y resultado de los procesos de globalización puestos en marcha a escala planetaria. Consideramos sin embargo, que las cuestiones relativas a las fronteras continúan vigentes, especialmente en los países subdesarrollados y en el marco de una situación geopolítica que aún está lejos de considerarse estable.

Dichas cuestiones constituyen problemas geopolíticos por excelencia, ya que toda frontera es resultado de una elección, de un arbitraje entre diferentes soluciones en función de una combinación geopolítica particular.

Pero, ¿qué es la geopolítica?, ¿cuál es su campo de estudio, su método, sus fines?<sup>5</sup>. La palabra *geopolítica* es traducción de la palabra alemana *Geopolitik*, vocablo creado por Rudolf Kjellen, quien la define como la ciencia que concibe al Estado como un organismo geográfico o un fenómeno en el espacio.

Entre los precursores más destacados de las ideas geopolíticas se encuentran los geógrafos alemanes Karl Ritter (1779-1859) y Friedrich Ratzel (1844-1904) y el geógrafo y político inglés Sir Halford John Mackinder (1861-1947). Todos ellos coinciden en la afirmación de que la geopolítica estudia los hechos políticos considerando al mundo como una unidad cerrada en la que éstos tienen repercusión según la importancia de los Estados en el conjunto mundial. En este sentido, los factores geográficos, principalmente la situación, extensión, población, recursos y comunicaciones de los Estados, si bien no son determinantes, tienen gran importancia y deben ser tomados como una herramienta en la orientación de la política exterior.

Numerosos son los factores discordantes en torno al término *geopolítica*, en principio existe un acuerdo en afirmar sus fines como fines políticos, pero las discrepancias surgen al tratar de definir el alcance y la esencia de dichos fines. Es posible, sin embargo, destacar ciertas líneas coincidentes en la materia.

---

<sup>5</sup> Al respecto consultar Jorge Atencio, "¿Qué es la geopolítica?". Buenos Aires Argentina Editorial Pleamar, 1965. 345 pp. y Héctor Gómez Rueda, "Teoría y doctrina de la Geopolítica" Editorial Pleamar. Buenos Aires, Argentina.

Por lo que se refiere al objeto de estudio, se trata de la relación de los respectivos objetos de la Geografía y la Política, es decir, se aprecia una confluencia interdisciplinaria. El campo de estudio se ubica dentro del ámbito de las ciencias políticas con referencia a la acción política y su relación con la geografía.

La geopolítica analiza entonces situaciones geográficas con una óptica política a fin de extraer conclusiones de aplicación práctica para orientar una conducta política. De ese modo pretende proporcionar bases científicas en la conducción política del Estado para la adecuación de la realidad geográfica en beneficio del país.

Es pertinente hacer referencia a la definición de geopolítica que nos ofrece el Doctor Leopoldo González Aguayo: "la geopolítica es el arte o la ciencia que permite a la dirigencia de países y sociedades, conocer, con respecto a sus vecinos y al resto de la sociedad internacional, tanto las ventajas materiales y sociales de que disponen, como las limitaciones inherentes a sus respectivas entidades. En segundo lugar, dicha ciencia o arte, no sólo facilita, sino clarifica y amplía el escenario, permitiendo encontrar alternativas políticas que, eventualmente, sirvan de apoyo, neutralicen y superen escollos o dificultades estructurales. Finalmente, la geopolítica es un excelente aliado para identificar oportunamente la naturaleza y carácter de esas mismas alternativas."<sup>6</sup>

Entre las prioridades de su campo de observación se encuentran: el estudio de la formación territorial de los Estados contemporáneos y de sus fronteras, las tensiones actuales y previsibles, las configuraciones étnicas, religiosas, políticas, económicas e ideológicas de las sociedades y de los Estados.

La geopolítica no se limita por lo tanto, al estudio de las relaciones internacionales o interestatales, ya que da cabida también al análisis de la estructuración interna de los Estados entre los que se producen las tensiones y se establecen alianzas o relaciones de paz.

Esta disciplina, utilizada con fines analíticos, pero también de previsión y de acción, intenta dar cuenta de la complejidad de las realidades geográficas, es, según señala Michel Foucher, el "método global de análisis de situaciones sociopolíticas concretas examinadas en cuanto localizadas"<sup>7</sup>. En estos términos, una frontera es "la huella del tiempo inscrita en el espacio, o mejor aún, de tiempos particulares inscritos en espacios concretos, singulares"<sup>8</sup>

En su acepción más simple, la frontera es una línea que limita el espacio sobre el cual se extiende una soberanía nacional. Aceptamos entonces que a lo largo de una frontera dos soberanías entran en contacto y se oponen: "... de una y otra parte de esta línea, trazada primero sobre un mapa, demarcada enseguida sobre el terreno, las autoridades no son las mismas; por lo tanto la organización de las sociedades difiere. La frontera es por lo tanto una línea trazada por y para los hombres; cuando se

<sup>6</sup> Leopoldo González Aguayo, *Texto inédito*. Citado en "La Geopolítica como elemento de análisis de la política exterior mexicana". Tesis presentada por Juan Antonio Flores Álvarez México, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1995. p. 30

<sup>7</sup> . Michel Foucher, *L'invention des frontières*. Paris, Francia Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1986. p. 14

<sup>8</sup> *Ibid.* p 10

establece, las condiciones de vida de los hombres cambian en el sector de espacio que ha cambiado de lado"<sup>9</sup>

Si jurídicamente la frontera es una línea, geográfica y políticamente es una zona, una banda de territorio limitrofe. En efecto, se trata de una zona de cierta amplitud con regímenes jurídicos especiales para las poblaciones fronterizas, problemas locales inherentes a su naturaleza de lugar de separación y de contacto al mismo tiempo.

En primera instancia, señala Jean Gottman, las fronteras tienen como objetivo mantener un equilibrio entre las presiones que se ejercen de los dos lados de la línea sin embargo, las fuerzas que se ejercen en el juego de las relaciones internacionales son de tal complejidad que no puede considerarse que la frontera es mantenida en su lugar simplemente porque las fuerzas políticas de los conjuntos estatales que separa se equilibran al oponerse. "Tal teoría supondría que siempre hay oposición entre una y otra parte de la frontera y que la política de todo Estado digno de ese nombre tiende siempre a una expansión territorial"<sup>10</sup>. De una y otra parte de una frontera existen no solamente ambiciones de expansión territorial, hay también con frecuencia preocupaciones de organización interna, de desarrollo de relaciones comerciales pacíficas con el extranjero etc.

La concepción dominante actualmente en materia de fronteras es aquella producida por el derecho internacional público: "todo orden jurídico tiene por función elemental delimitar la esfera de actividad de los sujetos de derecho. Esto es todavía más evidente en la sociedad internacional, sociedad pluralista fundada sobre la coexistencia de comunidades independientes donde la delimitación espacial de las competencias, es decir, la determinación de las fronteras, se traduce en un elemento esencial de la vida interestatal" (Rousseau, 1977)<sup>11</sup>. Desde este punto de vista, la frontera entre dos Estados es una delimitación simétrica de competencias iguales.

En una perspectiva geopolítica, las fronteras son técnicas de organización y articulación política en distintas escalas geográficas. Las fronteras son en primer lugar, la envoltura de un conjunto espacial, es decir de un Estado, que tiene suficiente cohesión política interna y homogeneidad económica. Así, tanto la extensión de la autoridad del aparato de Estado como el sentimiento de pertenencia a una colectividad fundada sobre intereses comunes coincide con un territorio simbólicamente homogéneo y con una uniformidad política administrativa.

Las fronteras son al mismo tiempo un plano de separación-contacto, mejor dicho, de diferenciación de las relaciones de vecindad con otros sistemas políticos que no son forzosamente de la misma naturaleza ni del mismo grado de elaboración.

En política exterior, el problema de las fronteras no se reduce a garantizar una línea, ni a detener la extensión espacial de la soberanía en un cierto límite, el problema es lo que ocurre más allá de esa línea, lo que se refiere a las relaciones existentes entre los fenómenos exteriores al territorio con los procesos en curso al interior de éste.

<sup>9</sup> Jean Gottman, *La politique des États et leur Géographie*. París, Francia. Librairie Armand Colin, 1952, p. 121

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 131

<sup>11</sup> Michel Foucher, *Op. cit.* p. 56

A pesar de la relativa estabilidad del mapa político mundial, en numerosos conjuntos geopolíticos los problemas fronterizos permanecen en suspenso, y la multiplicación de este tipo de incidentes es síntoma tanto de la persistencia de rivalidades como de la creciente afirmación de Estados recientes.

En un gran número de Estados subdesarrollados, el marco territorial limitado por fronteras antecede a los Estados, de modo que éstos enfrentan una contradicción geopolítica fundamental, ya que el marco fue fijado de manera externa y antes de todo proceso interno.

### **1.1.2. El conjunto geopolítico de América Latina**

El continente americano está dividido por 39 líneas que se extienden a lo largo de 52 752 km. Exceptuando el 17% que corresponde a la frontera entre Canadá y Estados Unidos y poco más del 5% que corresponde a México y Estados Unidos, se observa que más de tres cuartas partes de las fronteras americanas son de hecho latinoamericanas.

La creencia generalizada es que las fronteras latinoamericanas corresponden a los límites administrativos de la época de las independencias. En efecto, los centros de poder urbanos del período colonial se convirtieron en capitales y las líneas divisorias de las diversas subdivisiones españolas y portuguesas (virreinos, audiencias, capitanías generales, provincias, gobernaciones y hasta comarcas) en ocasiones fueron utilizadas como antecedentes para los trazos ulteriores.

El paso de los imperios coloniales al mapa actual fue marcado por episodios más o menos breves de conjuntos federados (por ejemplo el de las Provincias Unidas de Centroamérica, la Gran Colombia y la Federación Peruano-Boliviana) cuyas actas constitutivas fijarían los límites interiores y exteriores, ya fuera retomando los límites coloniales o siguiendo trazos administrativos nuevos, decididos en el marco de las federaciones.

Dichas reorganizaciones, comenzadas en el siglo XIX tuvieron por efecto la disociación de unidades etnográficas mayores, especialmente en el caso de la separación de Chiapas de Guatemala y la separación de Perú y Bolivia.

Asimismo, las fronteras que fueron materia de rivalidades entre Estados a partir del siglo XIX son más arbitrarias que las existentes en el período colonial. "En realidad, es en gran medida después de las independencias que se forma en detalle el mapa político de América Latina"<sup>12</sup>.

#### ***Las fronteras coloniales: una herencia reducida***

El porcentaje de fronteras correspondientes a los límites administrativos del Imperio español es en realidad muy reducido: aproximadamente 4 650 km, poco más del 10% de la longitud actual, y comprende:

<sup>12</sup> Ibid. p. 179

- La sección central del límite entre Colombia y Venezuela, antiguo límite entre la Capitanía General de Venezuela y Nueva Granada.
- Las secciones no sometidas a litigio del límite entre El Salvador y Honduras, antiguas comarcas.
- La sección norte de la frontera entre Argentina y Chile, ex límite del Virreinato de la Plata.
- Una pequeña sección del límite entre Ecuador y Perú.

Es necesario precisar que ciertas fronteras no fueron negociadas directamente entre los Estados sino sometidas a arbitrajes, mientras que otras fueron fijadas en un contexto de desequilibrio en la relación de fuerzas. Sin embargo estos límites pueden ser considerados como heredados y adoptados pacíficamente por los Estados en un contexto pacífico.

Los límites de origen interimperial se extienden alrededor de aproximadamente 7 530 km., es decir 16.8% del total.

Se trata sobre todo de las secciones brasileñas fijadas desde el siglo XVIII:

- Los límites con las tres Guyanas.
- Aproximadamente un tercio de la frontera con Perú.
- El límite con Bolivia.
- El límite con Venezuela.
- El límite con Argentina.

En total, sólo el 26.8% de la longitud de las fronteras actuales es de origen colonial.

#### ***Límites nacidos de tratados, arbitrajes y conflictos***

Las fronteras que son posteriores a las independencias y que siguen trazos diferentes a los límites coloniales representan tres cuartas partes del total. En este marco se pueden distinguir cuatro procesos formadores de trazos fronterizos. Cabe señalar que las distinciones entre dichos procesos no son de naturaleza jurídica, sino que se trata de elementos cualitativos ubicados sobre una línea progresiva que va de la negociación directa por medios diplomáticos a los Estados surgidos como resultado de guerras, pasando por los arbitrajes de terceros y por los tratados firmados en el marco de relaciones asimétricas entre los Estados.

Es también pertinente aclarar que en ningún caso puede hablarse de categorías puras, ya que una de las características de los trazos es precisamente su complejidad tanto en términos políticos como jurídicos. Dificultad que invoca una fuerte tradición burocrática, característica de países largamente influenciados por el Derecho, pero con grandes lagunas de conocimiento geográfico y cartográfico a gran escala.

La primera categoría corresponde a los trazos negociados de manera simétrica entre Estados adyacentes. Es el caso de las fronteras entre Brasil y Venezuela, Brasil y Colombia, Brasil y Argentina, Argentina y Bolivia y las secciones meridionales del límite entre Argentina y Chile.



En segundo lugar se encuentran las fronteras impuestas sin litigio, pero en el marco de una relación de fuerzas desequilibrada al momento de la firma de los tratados correspondientes. En los ejemplos situados a continuación, el primer Estado nombrado es el Estado en provecho del cuál se hizo la delimitación sin recurrir a la guerra (lo que no excluye algunos casos de acciones militares breves). A esta categoría corresponden los límites entre Brasil, Perú y Bolivia, la frontera entre Colombia y Perú, Panamá y Colombia y la frontera entre México y Guatemala.

La tercera categoría hace referencia a las fronteras nacidas como resultado de guerras. Engloba los casos de las fronteras entre Guatemala y El Salvador, Haití y República Dominicana, Ecuador y Colombia, Bolivia y Chile, Chile y Perú, Bolivia y Perú, Bolivia y Paraguay, Brasil y Paraguay, Argentina y Paraguay, Paraguay (como resultado del conflicto entre Brasil y Argentina), Estados Unidos y México y el caso de Ecuador y Perú.

Finalmente, existe otro grupo de fronteras que fueron sujetas a arbitraje, es decir que las partes en litigio decidieron confiar la atribución de la competencia territorial a un tercero. A esta cuarta categoría corresponden las fronteras entre los siguientes Estados: Argentina y Paraguay (a lo largo del río Pilcomayo), Brasil y Argentina, Costa Rica y Colombia, Venezuela y Colombia, Ecuador y Perú, Colombia y Perú, Bolivia y Paraguay, Perú y Bolivia, Chile y Argentina. (*mapa 1*)

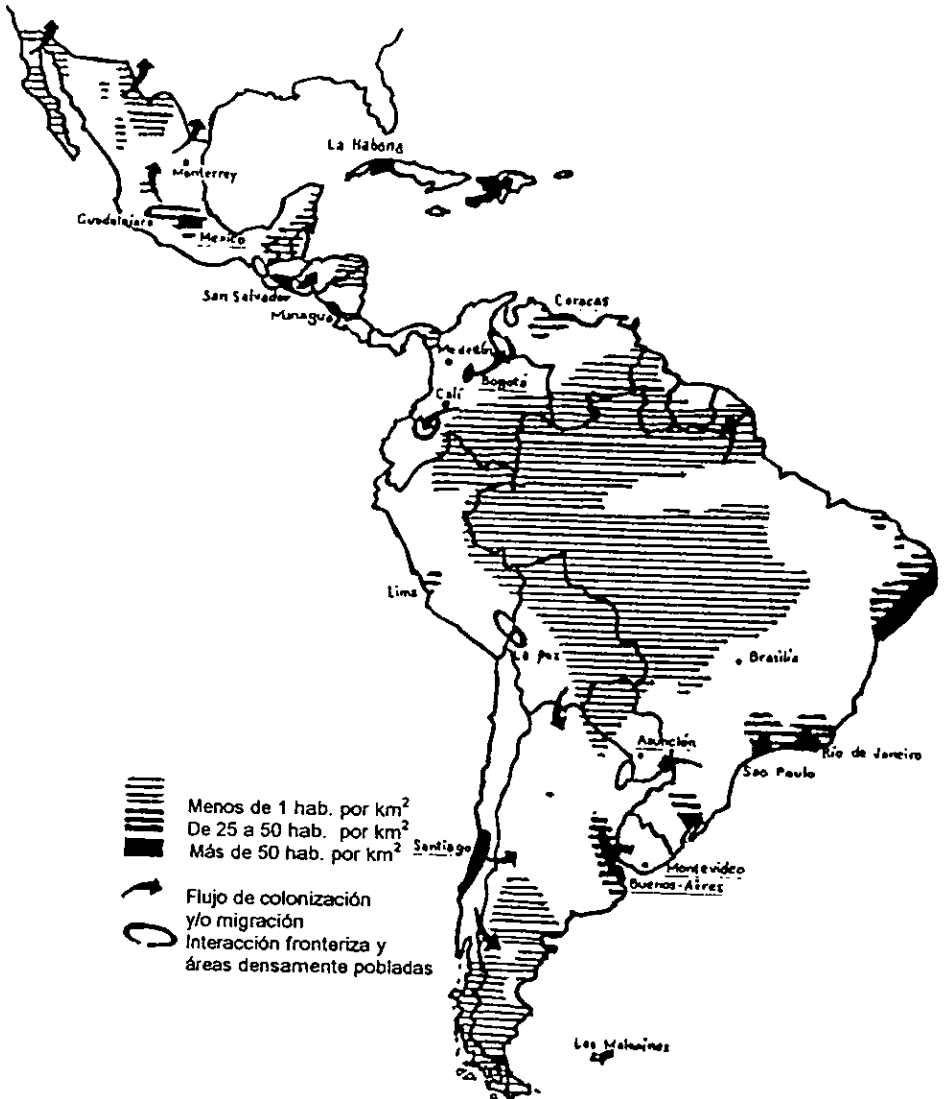
### ***La interacción fronteriza***

En términos geopolíticos pueden establecerse tres tipos básicos de interacciones fronterizas según sugiere Michel Foucher:

1. La interacción común a todos los Estados que tienen vecinos, es decir, la "frontera inmediata". Esta interacción, producto de las relaciones entre dos Estados contiguos, es simple, o al menos, directa.
2. En el caso de América Latina es necesario tener en cuenta las particularidades del plan de separación/contacto entre Estados Unidos y América Latina del norte. Éste se constituye de dos elementos: las fronteras inmediatas (Estados Unidos y México) y una gran área fronteriza (que se extiende aproximadamente hasta Panamá). Foucher lo denomina "frontera imperial" y corresponde a la interacción entre fronteras que no son forzosamente adyacentes, pero que tienen en común pertenecer a un conjunto espacial de dimensión superior en el que un Estado ejerce un papel hegemónico.
3. La frontera imperial coincide, en menor escala, con un área de fractura que pasa entre dos vastos conjuntos geopolíticos de importancia planetaria: los Estados desarrollados (América del Norte) y los Estados subdesarrollados (América Latina). De tal suerte que esta línea, vista desde el sur, se convierte en una "frontera horizonte" mientras que desde el norte es percibida como una "tercera frontera", base de salida hacia un área de gran importancia político-estratégica.

La principal dificultad para establecer una tipología de fronteras es la necesidad de combinar los múltiples atributos que caracterizan la interacción fronteriza entre dos Estados.

FRONTERAS Y DENSIDADES DE POBLACIÓN  
MAPA 1



En blanco densidades comprendidas entre 1 y 25 hab. por km<sup>2</sup>

En cada caso es necesario tomar en cuenta: a) el status político-jurídico de cada línea fronteriza, es decir, si el trazo actual es considerado por los estados como legítimo o como litigioso; b) la situación geopolítica alrededor de cada línea fronteriza, c) la relación de poder entre los dos conjuntos englobados, la cual se mide en términos de población, de nivel de desarrollo, de volumen de los ejércitos, de peso diplomático y de inserción en las diferentes coaliciones (políticas y/o económicas) y d) la geografía humana de las regiones fronterizas.

Para efectos esquemáticos, los elementos anteriores pueden ser desglosados de la siguiente manera:

- a) L= frontera legítima  
 I = frontera litigiosa
- b) F= frontera fría (ausencia de tensiones)  
 C= frontera caliente (punto de tensión)
- c) S= relación simétrica entre los Estados  
 A= relación asimétrica
- d) V= áreas fronterizas vacías  
 P= áreas fronterizas pobladas

PU= presión demográfica unilateral

VU= fuertes variaciones regionales de densidad a lo largo de la frontera

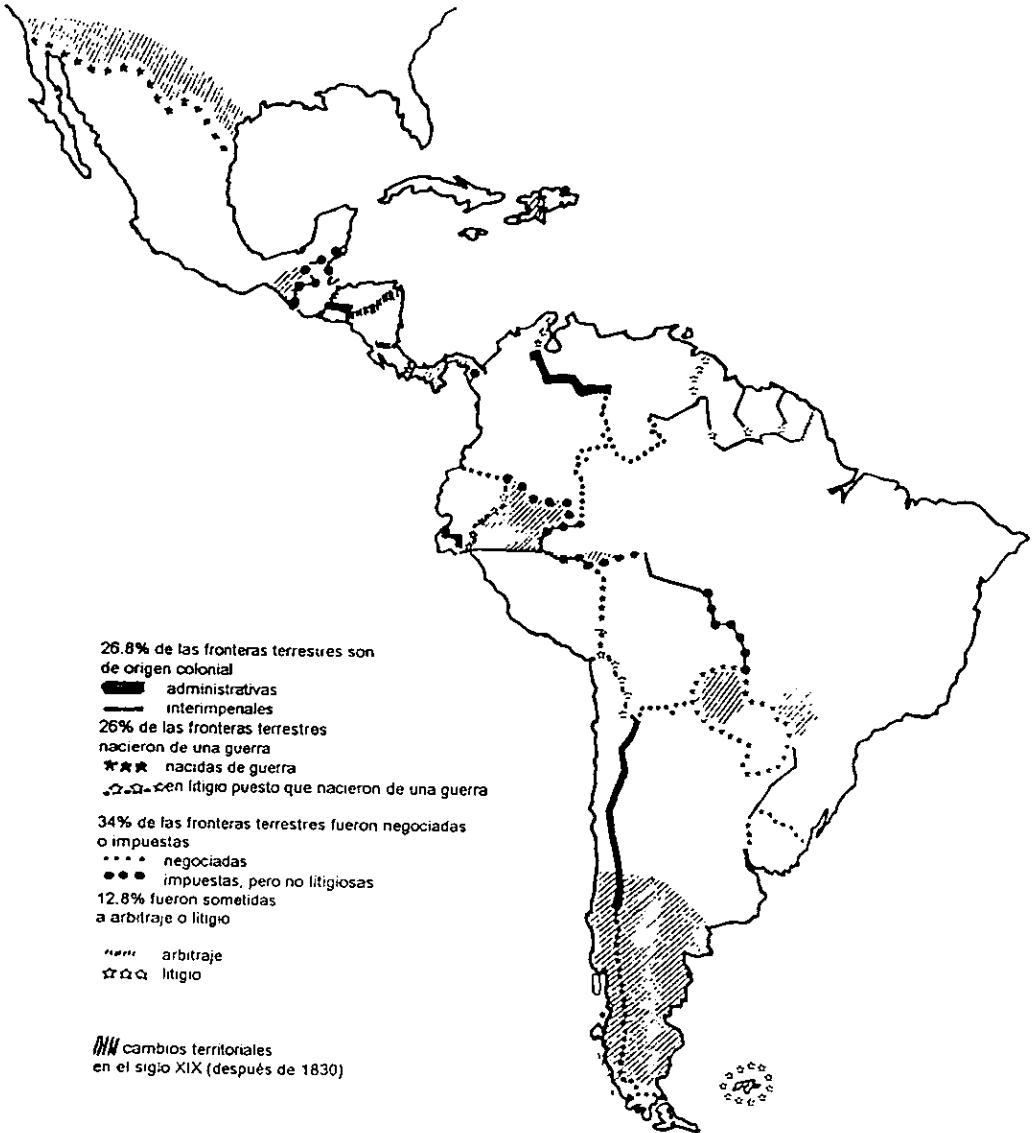
ie = intersección étnica antigua

(ie) = intersección en formación por migración  
 (mapa 2)

FRONTERA (Tipo)	L	I	F	C	S	A	V	PU	P	VU	ie
<b>I</b>											
Hon-Sal	*		*		*			*			(*)
Bel-Gua	*		*		*			*			
Ecu-Per	*		*		*					*	*
<b>II</b>											
Chil-Per		*	*		*				*		
Chil-Bol		*	*		*					*	*
<b>III</b>											
Hon-Nic	*		*		*			*		*	*
Méx-Guat	*		*		*			*		*	*
Nic-CostR	*		*		*					*	*
<b>IV</b>											
Méx-EU	*		*		*					*	(*)
Méx-Bel	*		*		*		*				
Bra-Par	*		*		*		*				(*)
Bra-Bol	*		*		*		*		*		
Bra-Uru	*		*		*		*		*		
Arg-Bra	*		*		*		*		*		
<b>V</b>											
Arg-Chil	*		*		*					*	
<b>VI</b>											
Bol-Per	*		*		*					*	*

Fuente Foucher, Michel *L'invention des frontières*. Paris, Francia Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1986 p 240

ORIGEN Y NATURALEZA DE LAS FRONTERAS  
MAPA 2



Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las fronteras del Tipo I son fronteras litigiosas, calientes en términos geopolíticos. El Tipo II corresponde a fronteras litigiosas pero que de momento no son consideradas como puntos de tensión, es decir, son fronteras frías; asimismo, el lugar real del área en el conjunto nacional es reducido y el Estado litigante está en una posición asimétrica desfavorable.

El tipo III está formado por la correlación entre fronteras legítimas, próximas a áreas estratégicas (por ejemplo en el caso de los mantos petroleros de Chiapas y de Petén) o consideradas como políticamente sensibles (es el caso de los Altos de Chiapas). Son fronteras de tensión más o menos abiertas en las que se presentan flujos de desplazados y/o refugiados, además de que se combinan con el elemento de la intersección étnica (en el caso que nos concierne se trata del grupo indígena maya-quiché), lo cual convierte a este tipo de fronteras en puntos potencialmente calientes

Las fronteras del Tipo IV presentan relaciones interestatales asimétricas. Uno de los fenómenos más notorios en este tipo de fronteras son los grandes flujos migratorios. El Tipo V es representativo de fronteras en las que se dan relaciones simétricas que suceden tensiones recientes y el Tipo VI es un tipo de frontera fría caracterizada por la intersección étnica.

En el conjunto de América Latina, uno de los límites que presenta más intersecciones con las áreas de extensión de los recursos naturales, históricos y humanos es precisamente la frontera sur de la República Mexicana, cuya mayor extensión comprende el límite entre el estado mexicano de Chiapas y la República de Guatemala.

Aunque Chiapas formaba parte de la Capitanía General de Guatemala (cuyo límite noroccidental correspondía al límite actual entre Chiapas y Oaxaca), después de la independencia de Guatemala fue incorporado a México. Es imposible plantear todas las dimensiones de la vida social y cultural que muestra lo intenso de la historia compartida de los pueblos originales del sureste previa a la división actual, pero es necesario destacar que la había.

La frontera actual resulta de una historia política complicada. Entre las razones que pueden explicar su configuración podemos mencionar, por una parte, las maniobras de anexión conducidas por el general Agustín de Iturbide a partir de 1822, y por otra parte, la elección de los grupos dirigentes de la región del Soconusco y de Tuxtla Gutiérrez, opuestos al riesgo de dominio indígena en los Altos de Chiapas

## **1.2. HISTORIA DE LA CONFORMACIÓN DE LA FRONTERA SUR DE MÉXICO**

### **1.2.1. La franja fronteriza sur**

La franja fronteriza sur de México comprende 21 municipios de cuatro estados de la Federación: Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco; de ellos 20 limitan con Guatemala y 1 con Belice, formando una franja de 79 790 km<sup>2</sup>. (mapas 3 y 4).

La línea fronteriza, terrestre o fluvial, se extiende a lo largo de 1 234 km. Por longitud es la cuarta frontera más larga en América, después de las de Estados Unidos-Canadá, Chile-Argentina y México-Estados Unidos<sup>13</sup>.

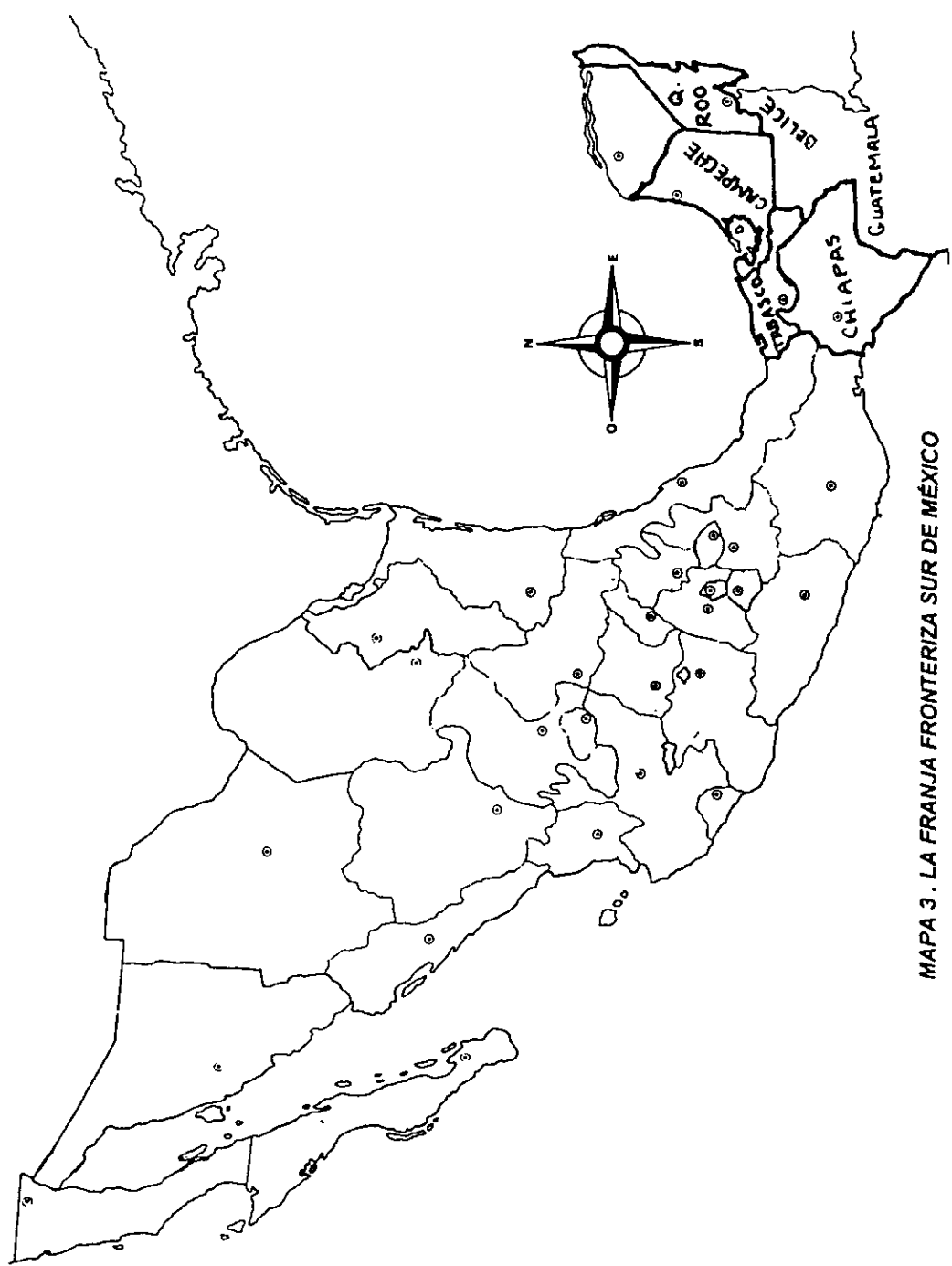
De los 20 municipios mexicanos fronterizos con Guatemala, 15 pertenecen a Chiapas, 2 a Tabasco y 3 a Campeche. En esta distribución destaca la importancia de la vecindad del estado de Chiapas con Guatemala, no sólo por la extensión del territorio compartido sino porque este hecho refuerza los múltiples rasgos y lazos que mantuvieron durante un largo periodo a través de la unidad de su proceso histórico.

La lista de los municipios fronterizos por país de colindancia y estado al que pertenecen es la siguiente:

**A) Municipios colindantes por estados**

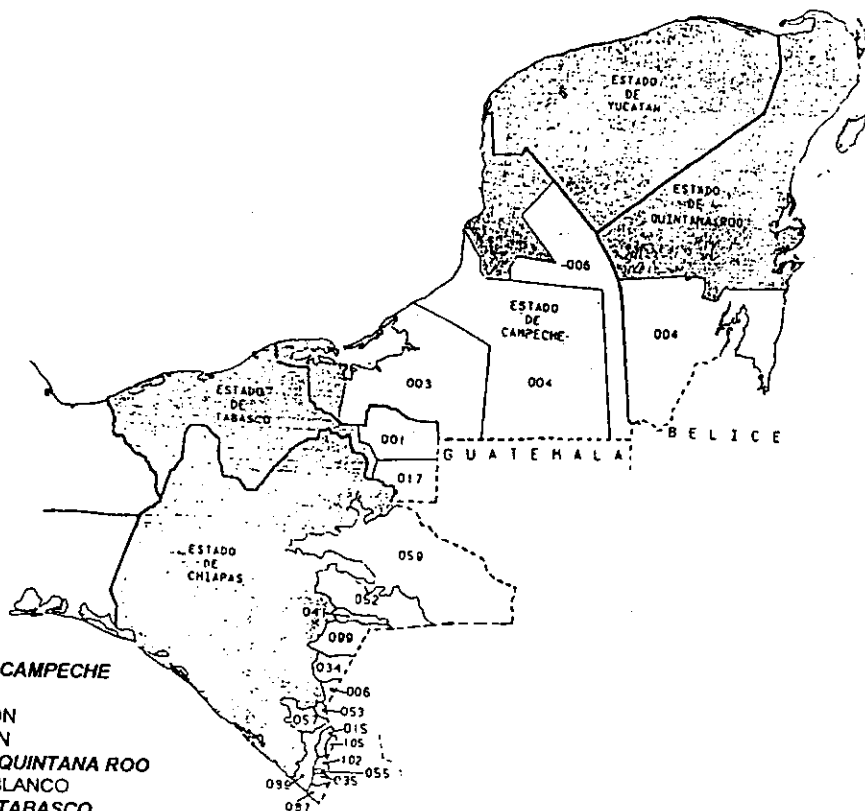
ESTADO	MUNICIPIO
<i>Frontera con Belice</i>	
<i>Quintana Roo</i>	Othón P. Blanco
<i>Frontera con Guatemala</i>	
<i>Campeche</i>	Carmen Champotón Hopelchén
<i>Chiapas</i>	Amatenango de la Frontera Cacahoatán Frontera Comalapa Frontera Hidalgo La Independencia Las Margaritas Mazapa de Madero Metapa Motozintla Ocosingo Suchiate Tapachula La Trinitaria Tuxtla Chico Unión Juárez
<i>Tabasco</i>	Balancán Tenosique

<sup>13</sup> Margarita Nolasco, "La economía de la Frontera Sur" en Hernández Palacios, Luis y Sandoval, Juan Manuel (comp.) El redescubrimiento de la frontera sur. México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, 1989. p. 61



MAPA 3 . LA FRANJA FRONTERIZA SUR DE MÉXICO

**MAPA 4  
FRONTERA SUR  
DIVISIÓN MUNICIPAL 1990**



**FRONTERA DE CAMPECHE**

- 003 CARMEN
- 004 CHAMPOTON
- 006 HOPELCHEN

**FRONTERA DE QUINTANA ROO**

- 004 OTHON P. BLANCO

**FRONTERA DE TABASCO**

- 001 BALANCAN
- 017 TENOSIQUE

**FRONTERA DE CHIAPAS**

- 006 AMATENANGO DE LA FRONTERA
- 015 CACAHOATAN
- 034 FRONTERA COMALAPA
- 035 FRONTERA HIDALGO
- 041 LA INDEPENDENCIA
- 052 LAS MARGARITAS
- 053 MAZAPA DE MADERO
- 055 METAPA
- 057 MOTOZINTLA
- 059 OCOSINGO
- 087 SUCHIATE
- 089 TAPACHULA
- 099 LA TRINITARIA
- 102 TUXTLA CHICO
- 105 UNION JUAREZ



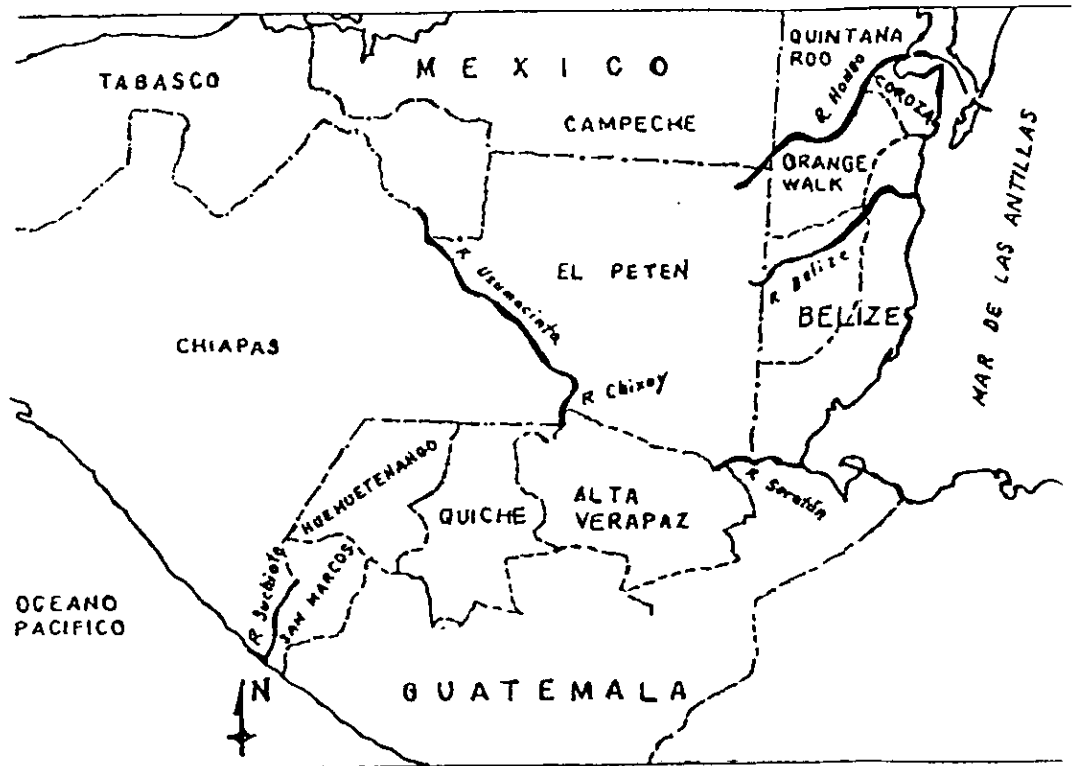
La franja fronteriza guatemalteca está integrada por los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Petén y un extremo de Alta Verapaz que toca el vértice de Chixoy en la frontera mexicano-guatemalteca. Los distritos que forman la franja fronteriza beliceña son: Corozal y Orange Walk (*mapa 5*)

### **B) Población total de la franja fronteriza sur**

Según datos del XI Censo General de Población y Vivienda, la población total de los 21 municipios que integran la franja fronteriza sur mexicana es de 1 315 783 habitantes, de los cuales 757 632 (57.5%) corresponden a Chiapas; 288 637 (21.9%) a Campeche; 172 563 (13.1%) a Quintana Roo y 96 951 (7.3%) a Tabasco.

<b>ESTADO/MUNICIPIO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>	<b>%</b>
<b>FRONTERA CAMPECHE</b>	288 637	146 935	141 702	21.9
Carmen	179 795	90 615	89 180	
Champotón	72 571	37 535	35 036	
Hopelchén	36 271	18 795	17 486	
<b>FRONTERA CHIAPAS</b>	757 632	380 517	377 115	57.5
Amatenango de la Frontera	22 578	11 441	11 137	
Cacahoatán	35 070	17 916	17 154	
Frontera Comalapa	44 222	22 619	21 603	
Frontera Hidalgo	9 446	4 810	4 636	
La Independencia	27 073	13 457	13 616	
Las Margaritas	86 586	43 462	43 124	
Mazapa de Madero	7 491	3 767	3 724	
Metapa	3 961	1 965	1 996	
Motozintla	48 106	24 543	23 563	
Ocosingo	121 012	61 631	59 381	
Suchiate	25 739	12 891	12 848	
Tapachula	222 405	109 543	112 862	
La Trinitaria	57 975	29 226	28 749	
Tuxtla Chico	32 348	16 240	16 108	
Unión Juárez	13 620	7 006	6 614	
<b>FRONTERA QUINTANA ROO</b>	172 563	87 826	84 737	13.1
Othón P. Blanco	172 563	87 826	84 737	
<b>FRONTERA TABASCO</b>	96 951	48 933	48 018	7.3
Balancán	49 309	24 998	24 311	
Tenosique	47 642	23 935	23 707	
<b>FRANJA FRONTERIZA SUR</b>	1 315 783	664 211	651 572	100

MAPA 5  
FRANJA FRONTERIZA. GUATEMALA Y BELICE



Fuente: Gran Atlas Aguilar

### 1.2.2. La frontera con Guatemala

El territorio del sureste de México, incluyendo por supuesto lo que hoy es la franja fronteriza con Guatemala, ha sufrido diversas transformaciones hasta llegar a su configuración actual. La división administrativa del territorio en la época de la consumación de la Independencia estaba conformado por doce intendencias y tres gobiernos. A saber: los gobiernos de Nueva California, Vieja California y Nuevo México, y las intendencias de Arizpe, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Michoacán, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Yucatán.

Por su parte, Guatemala se encontraba organizada como Capitanía General y llegó a comprender la intendencia de Chiapas (que comprendía las regiones del Soconusco, Tuxtla y Ciudad Real), y las intendencias de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. (*mapa 6*)

#### *Independencia de Chiapas*

La emancipación de la Capitanía General de Guatemala no fue, como en el caso de México, el resultado de una lucha armada contra la metrópoli. Esta proclamó su independencia como consecuencia de la caída del poder español en la Nueva España.

Por lo que se refiere a Yucatán (que durante la época de la Colonia comprendía los actuales estados de la península yucateca y Belice), su unión a México se verificó a través del Acta de la Junta de Mérida, de fecha 15 de septiembre de 1821, en el mismo momento en que la provincia se declaró libre de España.

No aconteció lo mismo con Guatemala: esta provincia, al pronunciar su emancipación el mismo 15 de septiembre de 1821, animó a las demás provincias de la Capitanía a seguir su ejemplo y a que eligieran a sus representantes con el fin de que un Congreso decidiera lo relativo a la independencia absoluta, fijara la forma de gobierno y se ocupara de elaborar la ley fundamental que habría de regirlas.

Chiapas, perteneciente hasta entonces a la Capitanía General de Guatemala, había declarado su independencia el 3 de septiembre de 1821, pero a diferencia de la provincia de Guatemala, manifestó su deseo de formar parte del Imperio de México y al efecto solicitó su incorporación, la cual fue oficialmente declarada el 16 de enero de 1822.

La provincia de Chiapas había quedado definitivamente incorporada al Imperio, pero al derrumbamiento de éste y en vista del gran desorden que reinaba en todo el país, el 4 de junio de 1823, representantes de los partidos que componían la provincia de Chiapas se erigieron en Junta Suprema provisional en tanto se decidiera la incorporación de la provincia a México o a Guatemala. El gobierno mexicano aceptó como legítimo este proceder y el Congreso acordó, el 26 de mayo de 1824, se tomaran las providencias necesarias para poner en absoluta libertad a la provincia a fin de que sus pobladores emitieran su voto sobre la incorporación a alguna de las dos naciones

MAPA 6



Fuente: O'Gorman, Edmundo. "Historia de las divisiones territoriales de México" Ed. Porrúa. México, 1994

limitrofes. De esta manera se concedió la independencia provisional del gobierno constituido en Chiapas.

La Junta Suprema Provisional fue encargada de recoger la votación en presencia de comisionados de México y Guatemala. El 12 de septiembre de 1824 se reunió dicha Junta y, examinados y calificados los resultados, se obtuvo una mayoría por la agregación a México. Por tanto, desde el 14 de septiembre de 1824, Chiapas formó parte, de nuevo, del territorio mexicano, habiendo durado su separación poco más de un año. Es así como en la Constitución Mexicana del 4 de octubre de 1824 se incluye a Chiapas como un estado más de la federación. (*mapa 7*)

### ***El Soconusco queda incorporado a la Nación***

Por su parte, el resto de las regiones separadas de México formaron las Provincias Unidas de Centroamérica. Inmediatamente se suscitó entre estas provincias y México la disputa por el Soconusco, que se negó a aceptar la decisión de Chiapas de unirse a México y se pronunció en favor del gobierno centroamericano. Ese gobierno promulgó un decreto por medio del cual el Soconusco quedaba incorporado dentro de su territorio. El gobierno mexicano argumentó que esa región siempre había formado parte de Chiapas y por lo tanto, de México, y que no discutiría los derechos del país sobre ese territorio. La controversia suscitó un intercambio de notas, no siempre muy diplomáticas, entre ambos países, e incluso se llegó a la concentración de tropas en el Soconusco, pero finalmente se convino que mientras se celebraba un tratado, ambas naciones se retirarían del territorio en disputa<sup>14</sup>.

Sin embargo, los ayuntamientos del Soconusco declararon su agregación a México durante el mes de agosto de 1842, y enviaron las correspondientes copias de las actas al gobierno nacional. Al recibirse dichas actas se expidió el decreto que declaró la definitiva agrupación del Soconusco a México.

El estatus del Soconusco fue debatido durante 18 años, desde 1824 hasta 1842, y sólo vino a definirse con el tratado celebrado entre México y Guatemala, el 27 de septiembre de 1882 y en el cual la República de Guatemala renuncia para siempre a los derechos que juzgaba tener sobre el estado de Chiapas y la región del Soconusco, considerando dicho territorio como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup> (*mapa 8*)

### ***Independencia de Guatemala. La cuestión de los límites***

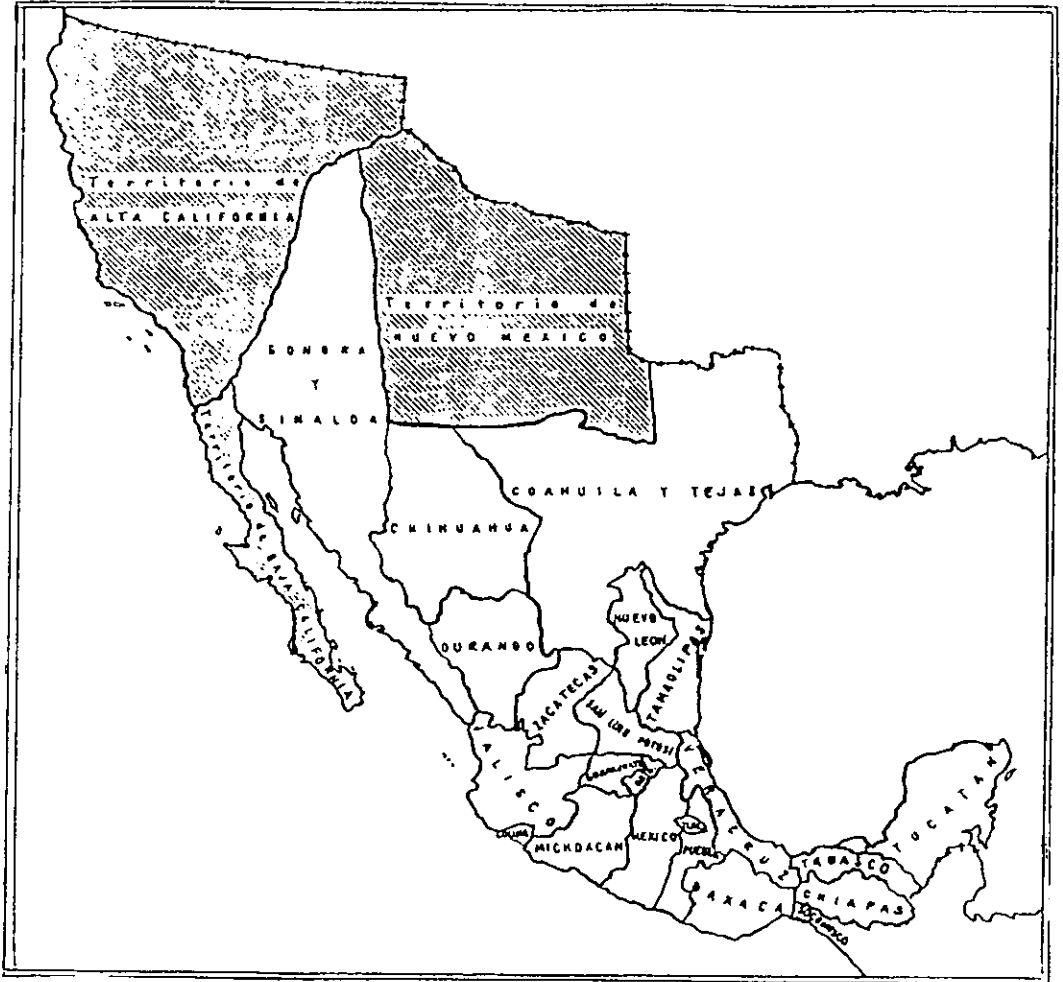
Con anterioridad, el 19 de octubre de 1821, el emperador Agustín de Iturbide había enviado una misiva a la Junta de Guatemala, llamada Junta Provisional Consultiva, manifestándole que:

"Guatemala no debía quedar independientemente de México, sino formar con aquel virreinato un grande imperio bajo el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba; que

<sup>14</sup> Al respecto consultar Secretaría de Relaciones Exteriores. *"Documentos en la Cancillería Mexicana para la historia de Chiapas 1808-1966"*. Serie Archivo Histórico Diplomático IMRED

<sup>15</sup> Ver Mariano Báez Landa, *"La frontera sur y el caso del Soconusco"* en Hernández Palacios Luis y Sandoval, Juan Manuel (comp.) Op. cit. pp. 199-212

MAPA 7



Fuente: O'Gorman, Edmundo. "Historia de las divisiones territoriales de México". Ed. Porrúa. México, 1994

MAPA 8



Fuente: O'Gorman, Edmundo. "Historia de las divisiones territoriales de México". Ed. Porrúa. México, 1994

Guatemala se hallaba todavía impotente para gobernarse por sí misma, y que podría ser, por lo mismo, objeto de la ambición extranjera<sup>16</sup>

El punto fue discutido en la Junta Provisional Consultiva y se decidió por la agregación a México, que se declaró en el acta del 5 de enero de 1822.

En consecuencia, el Imperio contaba en la fecha indicada, como parte de su territorio, con todo el de la antigua Capitanía General de Guatemala, es decir, con la totalidad de las provincias de Centroamérica.

Sin embargo, bien poco duró la unión de Guatemala a México. Como consecuencia del movimiento iniciado por el General Santa Anna, secundado el 11 de enero de 1823 por los generales Nicolás Bravo y Vicente Guerrero y que trajo consigo el derrumbamiento del Imperio; el Capitán General de la Provincia, Vicente Filisola, presentó el 29 de marzo de 1823 ante la Diputación Provincial Guatemalteca un decreto de convocatoria para la reunión de un Congreso en el seno del cual se discutiría el futuro de la provincia, retomando así lo dispuesto en el Acta del 15 de septiembre de 1821. El Congreso de México aprobó esta medida y poco después declaró que Guatemala era libre para pronunciarse en el sentido que más le conviniera, lo que de hecho ponía sello a su independencia.

Los límites entre México y Guatemala fueron determinados mediante los tratados celebrados entre ambos países el 27 de septiembre de 1882 y el 19 de mayo de 1894. En virtud de los mismos, los límites quedaron establecidos de la siguiente manera:

1. La línea media del río Suchiate, desde un punto situado en el mar, a tres leguas de su desembocadura, río arriba por el canal más profundo hasta el punto en que el mismo río corta el plano vertical que pase por el punto más alto del volcán de Tacaná y diste 25 metros del pilar más austral de la garita de Talquian, de manera que esta garita quede en territorio de Guatemala;
2. La línea determinada por el plano vertical definido anteriormente, desde su encuentro con el río Suchiate hasta su intersección con el plano vertical que pase por la cumbre de Buena Vista e Ixbul;
3. La línea divisoria determinada por el plano vertical que pase por la cumbre de Buena Vista, fijada astronómicamente por la Comisión Científica Mexicana, y en la cumbre del cerro de Ixbul, desde su intersección con la anterior hasta un punto cuatro kilómetros más adelante del mismo cerro;
4. El paralelo de latitud que pasa por este último punto, desde él rumbo al oriente, hasta encontrar el canal más profundo del río Chixoy;
5. La línea media del canal más profundo del Chixoy y luego del Usumacinta desde el encuentro del río Chixoy con el paralelo anterior hasta que el canal más profundo del Usumacinta encuentra el paralelo situado a 25 km. al sur de Tenosique, en Tabasco, medidos desde el centro de la plaza de dicho pueblo;
6. El paralelo de latitud que acaba de referirse, desde su intersección con el canal más profundo del Usumacinta hasta encontrar la meridiana que pasa a la tercera parte de la distancia que hay entre los centros de las plazas de Tenosique y Sacluc, contada dicha tercera parte desde Tenosique;

<sup>16</sup> Alejandro Marure, *Bosquejo histórico de las revoluciones en Centro-América* Citado en O'Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Editorial Porrúa, 1994 3a edición. Col. "Sepan Cuántos..." no. 45 p. 40



7. Esta meridiana desde su intersección con el paralelo anterior hasta la latitud 17°49' y.
8. El paralelo de 17°49' desde su intersección con la meridiana anterior indefinidamente al este.<sup>17</sup>

### **1.3. INVENTARIO DE RECURSOS**

Los recursos naturales son elementos básicos en el desarrollo las actividades humanas, especialmente las de carácter económico y político. La utilidad práctica de éstos en la vida de una nación es resultado de un intenso comercio nacional e internacional.

Una de las mayores paradojas del actual sistema económico internacional es la relación entre la existencia de recursos naturales y el aprovechamiento de los mismos por parte del país poseedor.

En un marco cada vez más complejo de aprovechamiento, explotación y distribución de los recursos naturales, los países en vías de desarrollo han venido sufragando, de una u otra forma, el despegue tecnológico del mundo industrializado

Si partimos de este hecho y constatamos que prácticamente la mayoría de los recursos básicos que el mundo industrializado necesita se localiza en los países no industrializados, es de particular interés analizar los principales recursos naturales que se localizan en la franja fronteriza sur de México.

En el presente apartado se hace referencia a los recursos más destacados en México, tanto en el marco nacional como internacional. Con respecto a Guatemala se mencionan únicamente aquellos recursos de importancia transnacional.

#### **1.3.1. Chiapas. Recursos naturales**

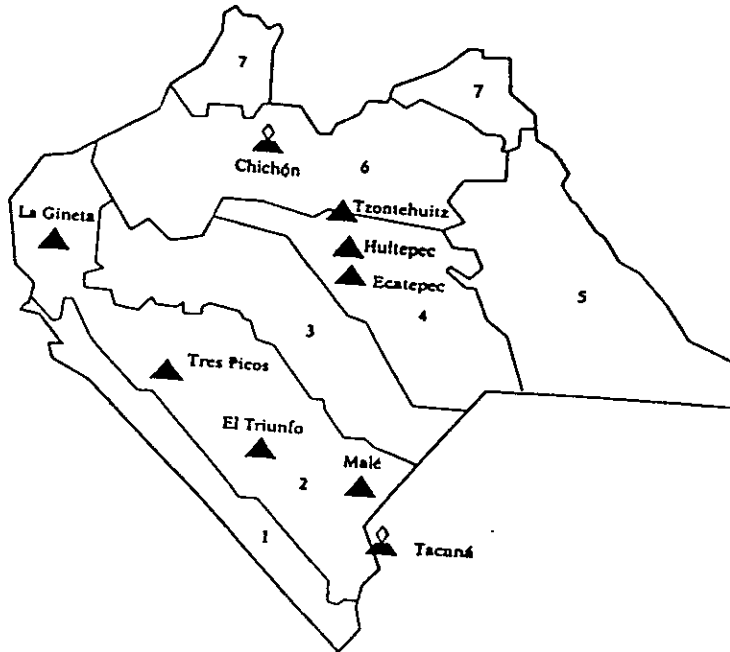
Las tierras chiapanecas suman 75 mil 634.4 km<sup>2</sup>, casi 4% del territorio nacional. Limitan al norte con Tabasco y al oeste con Oaxaca y Veracruz. Al este se encuentra la frontera internacional que surgió del tratado de 1882 entre Guatemala y México y que abarca una longitud de 658 km. Al sur se encuentra el Océano Pacífico. En términos fisiográficos, Chiapas está constituido, a grandes rasgos, por dos grandes conjuntos montañosos separados por una depresión y limitados al norte y al sur por dos llanuras costeras. (mapa 9)

##### ***Recursos agrícolas y ganaderos***

Las actividades primarias ocupan al 57% de la población económicamente activa, sin embargo la agricultura se ve restringida por factores naturales (relieve, clima,

<sup>17</sup> Deni Ramírez Losada, "Bosquejo geoestratégico de la Frontera sur de México". Tesis para obtener el título de Lic. en Geografía. México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 1989 pp 12-13

**MAPA 9**  
**REGIONES FISIOGRAFICAS**



1. Llanura costera del Pacífico
  2. Sierra Madre de Chiapas
  3. Depresión central
  4. Altiplano central
  5. Montañas del oriente
  6. Montañas del norte
  7. Llanura del golfo
- Principales elevaciones  
▲ Volcanes activos

suelos) de modo que solamente una quinta parte de la superficie del estado está cultivada.

Sus cultivos más importante son el café y el plátano, cuya producción es la primera del país. También son importantes los cultivos de cacao, caña de azúcar, tabaco, soya y algunos frutales de exportación como el mango. Aunque aportan menor valor, los granos básicos ocupan tres cuartas partes de la superficie cultivada. Chiapas es el tercer productor de maíz en México y el principal abastecedor.

La ganadería se ha expandido notablemente en las últimas décadas sobre todo en los valles centrales y la llanura del Golfo. Aunque todavía dista mucho de tener altos niveles técnicos y de calidad de producción, Chiapas es el segundo estado ganadero de la República.

Por su parte, la pesca es incipiente a pesar de los 200 km. de litoral, la zona de los esteros y los vastos cuerpos de agua interiores tanto naturales como artificiales. Sin embargo, la zona comprendida entre Pijijapan y Boca del Cielo es considerada por técnicos internacionales como la zona mundial óptima para el desarrollo acuícola. Actualmente existen 71 empresas privadas con una capacidad de procesamiento de casi 3 mil toneladas anuales. Entre las especies explotadas destacan el camarón y el tiburón.<sup>18</sup>

### ***Recursos hidrológicos***

Por lo que se refiere a los recursos hidrológicos estos son numerosos en las tierras montañosas, y aunque de menor uso en agricultura, son de gran valor en la producción de energía. De hecho, los grandes embalses y plantas hidroeléctricas son resultado del programa de aprovechamiento del sistema Grijalva-Usumacinta.

Las principales cuencas de los ríos que conforman el área de interés son:

En la vertiente del Golfo:

- El río Grijalva, que nace en Guatemala, en las cumbres de la sierra del Soconusco y recorre parte de los estados mexicanos de Chiapas y Tabasco. tiene aportes de los ríos Mezcalapa, Concordia, Teapa y Tacotalpa, entre otros. Su cuenca abarca cerca de 86 300 km<sup>2</sup> en una longitud de 120 km.
- El río Usumacinta, cuya cuenca tiene 64 600 km<sup>2</sup>. De esta área, 36 920 km<sup>2</sup> se encuentran situados en territorio de la República de Guatemala y 27 680 km<sup>2</sup> dentro de nuestro país. Este río nace en la falda oriental de la serranía llamada Los Altos, en el departamento de Huehuetenango, Guatemala, y se conoce con el nombre de río Salinas; más adelante, cuando se interna en territorio mexicano, en el sitio que sirve de límite internacional, cambia su denominación por Chixoy. Una vez que se unen ambos ríos la corriente toma el nombre de Usumacinta y en una línea continua de aproximadamente 300 km. forma parte del límite internacional entre México y Guatemala.
- El río Hondo es el límite internacional entre México, en el estado de Quintana Roo, y Belice, formado por la unión de los ríos Xnosha, totalmente mexicano, y el río

<sup>18</sup> Sergio Mola Marín, "*Estructura económica de Chiapas*". en Armendáriz, Ma. Luisa (comp.) Chiapas: una Radiografía. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. pp.338-344

Azul en Belice y que también forma parte del límite mencionado. El área total de la cuenca es de 20 600 km<sup>2</sup>. A México le corresponden 10 800 km<sup>2</sup>. En Guatemala la cuenca es de 6 560 km<sup>2</sup> y en Belice de 3 240 km<sup>2</sup>.

#### Vertiente del Pacífico:

Río Suchiate: constituye parte de nuestro límite internacional con Guatemala en sus 85 km finales. Nace en Guatemala, pasando entre los volcanes Tacaná y Tlajomulco. México contribuye a la cuenca de captación con 450 km<sup>2</sup> y Guatemala con 750 km<sup>2</sup>, es decir, que en total el área de alimentación es de 1 200 km<sup>2</sup>.

De lo anterior se deriva que los ríos del sureste llevan caudales que representan el 30% del volumen de agua transportado en todas las regiones hidrológicas del país. Los más poderosos ríos de la región se forman a partir de las cadenas montañosas del este-sureste, cruzando los límites con Guatemala y desembocando en el Golfo de México.

La estrategia gubernamental emprendida a principios de la década de los cincuenta consideró que el desarrollo integral de la región del sureste tenía como requisitos básicos el control de los ríos y el drenaje de la planicie costera. Así se inició la construcción de una serie de presas en la cuenca alta del río Grijalva. Además de controlar las inundaciones y abrir tierras al cultivo, el Estado mexicano se propuso crear el más grande complejo hidroeléctrico del país. (mapa 10)

La construcción de las presas de La Angostura, Chicoasén, Malpaso y Peñitas convirtieron a Chiapas en el gran suministrador de energía hidroeléctrica en México, aunque con graves consecuencias en el equilibrio ecológico, económico y social de la entidad. En efecto, la pérdida de ricas tierras agrícolas y el cambio de uso de suelo alrededor de los embalses e importantes corrientes migratorias han sido también frutos de esa actividad energética.<sup>19</sup>

#### **Recursos forestales**

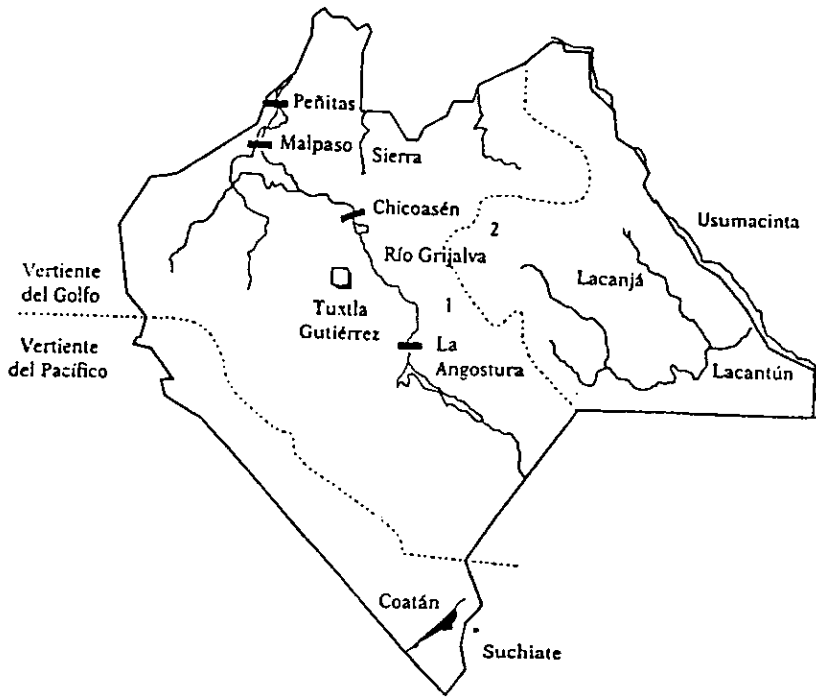
La situación geográfica y la variedad de relieves hacen que el Chiapas posea una de las floras y faunas más variadas de la República. El estado cuenta con 3,5 millones de hectáreas de superficie silvícola. Éstas constituyen aproximadamente 48% de la entidad: 29% de selvas y 19% de bosque templado. Su explotación irracional puso en peligro la ecología de la región, obligando al gobierno a emprender, en 1989, una legislación más enérgica, por lo que los niveles de explotación se redujeron de manera drástica.<sup>20</sup>

A pesar de ello los bosques constituyen el grupo más importante desde el punto de vista económico, porque permiten obtener maderas para la construcción, la fabricación de muebles y, en general, para la mayor parte de los usos. Estos bosques, de pequeñas áreas, pero de altos rendimientos se encuentran en las zonas montañosas de altura media de la Sierra Madre de Chiapas. Son muy abundantes el pino, cedro, oyamel, ahuehuete, encino, fresno, nogal y roble.

<sup>19</sup> Al respecto ver: Alejandro Toledo, *"Cómo destruir el paraíso. El desastre ecológico del sureste"*. México, Ed. Océano. 1984. 151 pp.

<sup>20</sup> Sergio Mota Marín, Op. cit. p. 361

**MAPA 10**  
**RECURSOS HIDROLÓGICOS**



- ~~~~~ Ríos
- ▬▬▬ Presa, embalse
- Partes aguas
- 1. Cuenca del Grijalva
- 2. Cuenca del Usumacinta

Algunos de los bosques o selvas tropicales del sur de Tabasco, norte y noreste de Chiapas tienen características cercanas a las del bosque ecuatorial, aunque no alcanzan la riqueza y magnitud comunes en el Amazonas o el Congo. Más extendidos son los bosques netamente tropicales, que corresponden a los climas lluviosos de ese tipo, con período de sequía bien marcado. Se localizan en el centro y sur de la Península de Yucatán y en la Sierra Madre de Chiapas.

Las especies tropicales económicamente más importantes son el cedro y la caoba, a las que se les llama maderas preciosas. Pero las más abundantes son las maderas corrientes, duras y blandas, que aunque no tan valiosas como las anteriores, son económicamente aprovechadas por la industria, tal es el caso del árbol del chicle.

Cabe señalar que el estado de Chiapas posee el 56% del total nacional de metros cúbicos de maderas preciosas y corrientes de las selvas mexicanas.

### ***Recursos petroleros y minerales***

Por lo que se refiere a los recursos minerales en la región sureste de México existen algunos yacimientos localizados fundamentalmente en el sur de Chiapas. Las especies de minerales no metálicos reconocidos son: azufre, halita (sal gema), fluorita, cuarzo y siete variedades del mismo, baritina, yeso, calcita, aragonita, dolomita, granate, talco, caolín, caolinita. Los minerales de origen orgánico son: ámbar, lignito y carbón, petróleo y chapopote.

También posee diversos minerales metálicos, algunos en cantidades importantes. Dichos minerales son: oro, cobre, níquel, hierro y plata, diversos carbonatos, óxidos de cobre, sulfatos de hierro, zinc y diferentes silicatos.

Hacia fines de 1976 la clase política dirigente del Estado mexicano ya tenía conciencia del agotamiento del patrón de desarrollo que siguió el país en el período de la posguerra. El Estado contaba con una planta industrial de bajísima productividad que se ubicaba en los principales centros urbanos, generaba costos sociales altísimos y era dominada por un número reducido de grandes empresas de carácter transnacional. El Estado padecía un retroceso cada vez más agudo del sector agropecuario en su capacidad para producir alimentos básicos, y una presión demográfica que llevaba hasta límites críticos.

En tales circunstancias, la revisión del modelo era una exigencia de primer orden. Salir de la crisis social, consolidar un modelo de desarrollo sostenido e iniciar una etapa de crecimiento acelerado, se convirtieron en las metas de la política económica en el período 1976-1982.

El pivote debía ser la intensificación de la producción de hidrocarburos. Ciertamente no se trataba solamente de producir crudo, sino de utilizar los hidrocarburos como el elemento catalizador del crecimiento económico. Asimismo, el aumento de las exportaciones petroleras serviría para incrementar la capacidad de importación de la economía nacional.

En este contexto, el sureste debía desempeñar un papel de singular importancia en la realización de este proyecto. En primer lugar, por el enorme potencial de sus recursos energéticos y en segundo, porque su ubicación geográfica ofrecía condiciones ideales para el impulso de las actividades exportadoras.

Su importancia destaca con mayor claridad en comparación con otros países. Según datos de 1993, las reservas de la región sur de México son 6.4% más elevadas que las de Egipto; 16.2% más elevadas que las de Canadá y 47.3% más elevadas que las del Reino Unido.<sup>21</sup>

Cabe señalar que la región aporta cerca del 90% de las necesidades energéticas del sector productivo nacional, además en ella se originan prácticamente todos los hidrocarburos que hoy exporta el país.

La expansión de la plataforma petrolera se ha apoyado en gran parte en el Área Mesozoica, situada en el centro-oeste de Tabasco y en el norte de Chiapas. Allí la producción de crudo en 1974 era de 230 000 barriles diarios, pero en 1980 había alcanzado un millón de barriles.

Hacia 1994 el área Mesozoica ocupaba el tercer lugar nacional por el monto de sus reservas probadas de hidrocarburos (20.1%), el segundo lugar en cuanto a reservas de condensados y el segundo lugar en cuanto a las reservas de gas seco.

Según datos de la Subdirección Región Sur de PEMEX en Chiapas, para 1996 el estado contaba con 118 pozos en explotación, el volumen de producción de petróleo crudo era de 58 123 barriles diarios y 21 213 mil barriles anuales. En cuanto a la producción de gas natural se obtenían 684.2 millones de pies cúbicos diariamente y 249 733 millones de pies cúbicos al año.

De conformidad con el mismo informe, la producción de petróleo crudo y gas natural según municipio y campo alcanzó las siguientes cifras:

---

<sup>21</sup> Sergio Suárez Guevara, *"Pobreza y Riqueza: el antagonismo que explotó en Chiapas"*. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Editorial Cambio XXI. 1995. Col. La estructura económica y social de México. pp. 45-46.

MUNICIPIO Y CAMPO	POZOS EN EXPLOTACIÓN a/	VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DIARIA DE PETRÓLEO CRUDO b/ (Barriles)	VOLUMEN DE PRODUCCIÓN ANUAL DE PETRÓLEO CRUDO (Miles de barriles)	VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DIARIA DE GAS NATURAL b/ (Millones de pies cúbicos)	VOLUMEN DE PRODUCCIÓN ANUAL DE GAS NATURAL (Millones de pies cúbicos)
JUÁREZ	39	11 951	4 361	48.3	17 629.5
Artesa	5	554	202	0.9	328.5
Comoapa	3	1 790	653	5.1	1 861.5
Giraldas	15	651	238	12.9	4 708.5
Mundo Nuevo	2	1 419	517	14.2	5 183.0
Sitio Grande	11	7 062	2 578	14.3	5 219.5
Sunuapa	1	220	80	0.1	36.5
Topen	2	255	93	0.6	292.0
OSTUACAN	28	17 738	6 474	365.9	133 553.5
Catedral	9	5 647	2 061	86.2	31 463.0
Chirimoyo	2	189	69	3.4	1 241.0
Muspac	17	11 902	4 344	276.3	100 849.5
PICHUCALCO	22	16 213	5 917	238.9	87 198.5
Carmito	10	8 353	3 049	123.2	44 968.0
Chiapas	3	497	181	6.3	2 299.5
Copano	8	7 146	2 608	109.2	39 858.0
Secadero	1	217	79	0.2	73.0
REFORMA	29	12 221	4 461	31.1	11 351.5
Arroyo Zanapa	2	432	158	2.3	839.5
Cactus	21	7 860	2 869	18.0	6 570.0
Juspi	1	507	185	4.6	1 679.0
Nispero	5	3 422	1 249	6.2	2 263.0

PEMEX, Exploración y Producción. Representación de la Subdirección Región Sur. Chiapas

a) Datos referidos al 31 de diciembre.

b) Corresponde a un promedio aritmético de la producción alcanzada durante el año.

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas/INEGI. Edición 1997. Cuadro 4.3.1.3. p.393

### 1.3.2. Guatemala. Recursos Naturales

En este apartado no se hará referencia a todos los recursos naturales de Guatemala, ya que la intención es centrar la atención en los recursos estratégicos no renovables.

Guatemala, país potencialmente rico, posee las siguientes materias primas (en orden de importancia y grado de explotación y exploración: níquel, petróleo, hierro, plomo, zinc, cromo, cobre, antimonio, tungsteno, yeso, oro, plata, manganeso, mercurio, titanio, cadmio, asbesto, baritina, bentonita, roca de carbonatos, cal, arcilla, mica, cristal de cuarzo, sal mineral y azufre.

De las materias primas, especial importancia guardan el níquel, petróleo, cromo, cobre, zinc, cobalto, manganeso, mercurio y titanio, ya que se encuentran entre las trece materias primas consideradas de importancia estratégica para la industria bélica.



Los minerales mencionados se encuentran fundamentalmente en los siguientes departamentos: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Alta Verapaz, Petén, Izabal, Baja Verapaz, El Progreso, Chiquimula, Zacapa, Santa Rosa y Guatemala.

El petróleo, según las cuencas probadas, se localiza en: San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla, Santa Rosa, Jutiapa, así como en Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Izabal y Petén. Es decir que de los 22 departamentos que componen la República de Guatemala, 17 son potencialmente ricos en minerales y petróleo.<sup>22</sup>

De los minerales señalados, el níquel es el más explotado. El petróleo ocupa el tercer lugar en las exportaciones guatemaltecas, después del café y el algodón. Los ricos depósitos de níquel, que se encuentran en las colinas que rodean el área del lago de Izabal son explotados por la compañía Exploraciones y Explotaciones Mineras Izabal (EXMIBAL), la cual se constituyó en julio de 1960 y en un 80% pertenece a la International Nickel Company of Canada Limited (INCO, legalmente establecida en Canadá pero de capital mayoritariamente estadounidense) y en un 20% a la Hanna Mining Company. La EXMIBAL además del níquel explota el hierro, cromo y cobalto.

La exploración de petróleo en Guatemala se inició en los años 1900 y 1922. Se estableció la cuenca norte o del Atlántico; las zonas sedimentarias de Petén y algunas regiones de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal, y la costa atlántica en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla, Santa Rosa y Jutiapa, así como Belice, que son una prolongación de la cuenca llamada Macuspana, localizada al sureste del territorio mexicano.

Actualmente, en la exploración y explotación de petróleo en Guatemala intervienen las siguientes compañías: Texaco Exploration Guatemala Inc.; Amoco Guatemala Petroleum Company; Texas Eastern Guatemala Inc.; Monsato Oil Company of Guatemala; Elf Aquitaine Guatemala; Hispánica de Petróleos, S.A. (HISPANOIL); Petrobras International, S.A. (BRASPETRO); Basic Resources International, Halliburton Company, Shenandoah Guatemala Inc., Saga Petroleum S.A., Petrolera Internacional y Texaco Canada Resource Ltd.

Guatemala inicia su exportación de petróleo a partir de abril de 1980. Los embarques de crudo se han dirigido hacia los Estados Unidos, principalmente a las refinерías del estado de Louisiana.

En la actualidad existen en Guatemala once áreas petroleras de las cuáles siete han sido adjudicadas a transnacionales. Dichas áreas comprenden una extensión total de 1 305 647.90 hectáreas y se encuentran localizadas de la siguiente manera:

- Área 4: se encuentra en el noroccidente de Petén, en el límite fronterizo con México. Su extensión es de 197 036 has. En ella operan las compañías Texaco y Amoco.

<sup>22</sup> Jacobo Vargas Foronda, *Guatemala: sus recursos naturales, el militarismo y el imperialismo*. México. Editorial Claves Latinoamericanas. 1984. p. 59

- Área 5: se encuentra al norte de Petén en la frontera con México; su extensión es de 197 036 has. Es operada por las compañías Elf Aquitaine Guatemala, HISPANOIL y BRASPETRO.

- Área 8: ubicada al suroeste de Petén, al noroeste de Alta Verapaz y al norte de Quiché. Su territorio abarca 174 091 has. En esta área exploran y explotan conjuntamente la Elf Aquitaine Guatemala, la Basic Resources International, la Shenandoah Guatemala Inc. y la Saga Petroleum S.A., todas bajo la dirección de la primera.

- Área 1: al sur de Petén y al norte de Alta Verapaz. Su extensión es de 174 031 has. En ella se encuentran las compañías HISPANOIL Y BRASPETRO.

- Área 10: está ubicada en el extremo occidental de Petén, en el límite fronterizo con México, con una extensión de 194 023 has. En la misma operan principalmente Texaco e HISPANOIL.

- Área 11: se encuentra al noroccidente de Petén, cuenta con una extensión de 193 395.36 has. Operan Texaco Exploration Guatemala Inc., HISPANOIL y BRASPETRO.

- Área 2: esta área se encuentra al norte de Alta Verapaz y al sur de Petén. Su territorio es de 176 035 has. En la misma opera la Getty Oil Company Inc.<sup>23</sup>

La ley petrolera de Guatemala fija para el Estado un ingreso por la explotación del petróleo de apenas 30% y 70% para las empresas.

#### **1.4. IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DE LA ZONA A PARTIR DE SUS RECURSOS NATURALES**

##### ***Antecedentes de la inversión extranjera en Centroamérica***

Las economías centroamericanas se vinculan al mercado mundial a fines del siglo XIX a partir de la ocupación del suelo para la producción de café y posteriormente con la llegada del banano al esquema productivo de la región. A partir de ese momento y hasta la Segunda Guerra Mundial, el patrón de desarrollo de los países centroamericanos dependería de la exportación de dichos productos hacia los países desarrollados, especialmente hacia Estados Unidos, donde la ampliación de la demanda serviría de base al crecimiento de las economías locales.

Dos hechos configuran el patrón de desarrollo interno: el primero será la posesión por las oligarquías locales de grandes enclaves agrícolas y el segundo, la presencia de importantes compañías extranjeras que impondrían su voluntad económica, política y social en alianza con las primeras.

Al igual que en el resto de América Latina, las primeras inversiones del capital extranjero en Centroamérica procedían fundamentalmente de Inglaterra. La distribución de dichos recursos siguió, casi sin variaciones, la dirección tradicional: empréstitos a los gobiernos, construcción de ferrocarriles y creación de empresas de servicios públicos.

---

<sup>23</sup> Ibid. pp.62-65

En 1850 se firma el Tratado de Clayton-Bulwer entre británicos y norteamericanos, con lo cual comienza a declinar la penetración de los ingleses en la región y Centroamérica pasa a formar parte del área de influencia de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos poseen el 82.1% de las empresas foráneas que operan en Centroamérica, seguidos por Holanda, Inglaterra, Japón, Alemania, las empresas norteamericano-canadienses, las francesas, suizas y belgas respectivamente.<sup>24</sup>

El fenómeno de las maquiladoras es un hecho relativamente reciente, la penetración inicia en los primeros años de la década de los setenta y abarca a un conjunto de países subdesarrollados donde se instalan empresas transnacionales con el objeto de explotar las condiciones particularmente favorables vinculadas a la existencia de mano de obra de alta productividad y bajo costo, para la producción de bienes con destino a la exportación.

En el caso de Centroamérica, la industria maquiladora no representa aún, como en otros países de la periferia, el eje vital de sus economías por diversos problemas tales como la inestabilidad política y los costos de transportación hacia los centros de demanda.

Los sectores minero-exportadores tienen ciertas características que los diferencian generalmente de las plantaciones, de las empresas de servicios públicos, de las empresas industriales y en particular de aquellas orientadas al mercado interno. Básicamente producen productos o minerales estratégicos que son transportados, refinados y comercializados por empresas transnacionales y cuya producción se orienta generalmente a las necesidades de los países desarrollados.

Otro elemento de control por parte de las transnacionales radica en el aparato político e ideológico de las empresas transnacionales capaces de diseñar el tipo de gobierno que cada país debe tener y las formas de represión que deben ejercerse en los sectores sociales no adeptos a la política de las empresas transnacionales. El caso más conocido de intervención directa de una transnacional en el derrocamiento de un gobierno legítimamente constituido en Centroamérica fue el del coronel Jacobo Arbenz en Guatemala, en el que la toma de decisiones fue manejada por la United Fruit Co. desde su sede central en los Estados Unidos.

Cabe señalar que los países que responden a este tipo de desarrollo en Centroamérica son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La exclusión de Belice y la Zona del Canal se explica porque independientemente de las reclamaciones y reservas contra ellos, funcionaron como enclaves coloniales con sistemas económicos, políticos y militares totalmente desvinculados del resto del istmo.

### ***El juego de los recursos naturales***

El crecimiento industrial y la expansión de los mercados, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente avance del capitalismo, requieren enormes cantidades de materias primas, hasta el punto en que muchas de las fuentes tradicionales dentro de los países industrializados se han tornado escasas y, en algunos

---

<sup>24</sup> Donald Castillo Rivas, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. México. Siglo XXI Editores. 1980. p. 184

casos, se han agotado, llevando a dichos países a buscar más allá de su territorio para obtener sus suministros.

Durante la mayor parte del periodo de la posguerra, los regímenes de comercio internacional aseguraron un acceso más o menos abierto a los suministros. En esa época Estados Unidos era la potencia económica y política dominante en el mundo. Ayudaba a reconstruir las economías de los países devastados por la guerra, aún a costa de fortalecer a rivales comerciales, pero también estaba dispuesto a intervenir políticamente para asegurar la continuidad de gobiernos comprometidos con los planes de desarrollo organizados sobre principios económicos de relativa apertura y orientados hacia el mercado mundial.

Cuando las grandes potencias eran relativamente autosuficientes al interior de sus propias fronteras o dentro de sus imperios coloniales preexistentes, la presión para obtener más fuentes externas de suministros era baja. Aún cuando los imperios coloniales se vieron formalmente desbaratados, varias herramientas de influencia política y económica conservaban normalmente los anteriores modelos de comercio.

Pero la autosuficiencia en lo que respecta a la necesidad de mercancías de los países industrializados ha ido desapareciendo, producto del agotamiento de los recursos del territorio nacional y de la relativa pérdida de los controles coloniales y poscoloniales sobre los países subdesarrollados.

El acceso seguro a las materias primas se considera actualmente una necesidad apremiante para los países industrializados. Por lo tanto, los gobiernos de la periferia que se perciben como inestables o radicales resultan poco confiables, ya que pueden resultar renuentes o incapaces de seguir abasteciendo en gran escala los recursos vitales al mundo industrializado.

En este contexto es necesario analizar la importancia estratégica de la franja fronteriza sur de México a partir de sus recursos naturales.

#### **1.4.1. La importancia estratégica de Guatemala**

La importancia estratégica de Guatemala se basa en varios motivos: es el país económicamente más fuerte de Centroamérica (aporta aproximadamente el 30% del producto interno bruto de la región); su ubicación geopolítica lo coloca como centro de la región, siendo el colchón natural entre el área centroamericana y México; además se encuentra muy próximo a los mantos petroleros mexicanos.

En Guatemala los depósitos de níquel, material más explotado, son aprovechados por la compañía EXMIBAL constituida en un 80% por la INCO y en un 20% por la Hanna Mining Co. Este mineral es primordial en la producción de acero inoxidable.

La gran demanda de níquel ha llevado a los estrategas estadounidenses a catalogarlo dentro de las trece materias básicas de su industria. De estas, en la

actualidad Estados Unidos importa nueve de ellas en cantidades mayores al 50% de su consumo interno. Y siendo el mayor consumidor de níquel, importa el 90% del que necesita, por lo que el gobierno otorga importantes subsidios a los grupos financieros que se dedican a su extracción.

Las ventajas económicas que para estas compañías presenta la extracción de níquel en Guatemala son enormes: tratos privilegiados por parte del gobierno, exoneración de impuestos sobre la renta, emisión de leyes ventajosas para la empresa, uso de muelles y facilidades portuarias con tarifas preferenciales, transferencia de divisas y permisos para mantener sus depósitos en el exterior, entre otras. Además, los depósitos de níquel se encuentran en la superficie, lo cual facilita su extracción mediante el uso de maquinaria utilizando muy poca mano de obra, la cual es, en todo caso, de muy bajo costo.

#### 1.4.2. Valor estratégico del estado de Chiapas

Por su parte, el petróleo tiene enorme importancia estratégica para cualquier Estado moderno. Esta importancia se multiplica si se tiene en cuenta que 90% de las reservas exploradas se concentra en los países en vías de desarrollo.

Ante la permanente inestabilidad político-militar en Medio Oriente, varios países importadores de petróleo han tenido que buscar una forma de suministro más segura para el futuro. De tal suerte que, especialmente Estados Unidos, encuentran en México una respuesta a sus necesidades.

Siendo el sureste de México la región donde se originan prácticamente todos los hidrocarburos que hoy exporta el país, el papel estratégico que desempeña dicha zona es por demás evidente.

El estado de Chiapas ocupa asimismo un lugar estratégico dentro del territorio mexicano. Primero por su ubicación geográfica a las puertas de Centroamérica, segundo, por sus riquezas naturales.

Chiapas es uno de los estados donde mayor cantidad de petróleo se produce. Junto con Campeche y Tabasco suma más de 7 mil km<sup>2</sup> de zona productiva. Además de sus pozos en explotación, cuenta con 6 plantas recuperadoras de etano y licuables, 12 plantas endulzadoras, 12 plantas productoras de azufre y 1 planta fraccionadora de hidrocarburos. Según las exploraciones se encuentran mantos petrolíferos en varios municipios de la región de los Altos, la Sierra Norte y la Selva Lacandona.

Lo anterior ilustra el valor geoestratégico de la zona en los órdenes económico-energético y geopolítico por la necesidad de preservar el interés y la seguridad nacional principalmente en nuestra relación con otros países y compañías interesadas en la explotación del oro negro.

Por su ubicación geográfica, que comprende el 58% de la frontera nacional con Guatemala, el estado de Chiapas es reconocido como la puerta de México a Centroamérica y, según palabras de Sergio Mota, "está llamado a convertirse en un

importante puente entre América del Norte y los países de la Cuenca del Pacífico... Cultural y políticamente, Chiapas es la atalaya de México en la frontera sur y parte de la bisagra de la identidad con Centroamérica".<sup>25</sup>

## 1.5. ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA FRONTERA SUR

### 1.5.1. Chiapas. Aspectos económicos, sociales y políticos

Tomando en cuenta los procesos económicos, las facilidades de comunicación y desde luego los factores naturales podemos distinguir nueve regiones económicas con distintas vocaciones productivas e índices de desarrollo. Roberto Ramos nos ofrece la siguiente división en el ensayo titulado "*Chiapas: geografía de la transición*": (mapa 11)

"...la región centro presenta importantes zonas agrícolas y ganaderas, tres grandes presas hidroeléctricas sobre el Grijalva y el principal centro político, administrativo, demográfico, económico y cultural: Tuxtla Gutiérrez. Los Altos es una región marcadamente indígena caracterizada por el predominio de la agricultura de subsistencia y donde la horticultura, la floricultura y la fruticultura tienen posibilidades de expansión. San Cristóbal de las Casas es un importante centro comercial, artesanal y turístico.

En torno a Comitán, la región fronteriza presenta diversos ambientes y posibilidades. Es una zona rica en producción de básicos y una de las de mayor potencial turístico. Gran productividad maicera y ganadera caracteriza a la Frailesca, cuya cabecera, Villaflores, es un importante centro comercial. En la región norte se combinan la agricultura de subsistencia con las plantaciones, la ganadería y la explotación petrolera. Aquí se encuentra la más reciente de las presas, la de Peñitas. Su centro es Pichucalco. la ganadería, la silvicultura, la producción cafetalera y la apícola son los puntales de la economía de la región Selva, cuya cabecera es Palenque, uno de los principales centros turísticos del estado. En esta región prevalecen sin embargo, grandes diferencias entre las montañas selváticas y las llanuras del Golfo.

La región Sierra abarca algunos de los municipios de más difícil acceso. La cafecultura, la fruticultura y la silvicultura son sus principales actividades económicas y Motozintla su centro rector. Un peculiar proceso económico estrechamente ligado a los mercados internacionales caracteriza a la región del Soconusco. Su agricultura se ha basado en la producción de café, plátano, cacao, soya, caña de azúcar y frutos tropicales. Tapachula es el segundo centro económico y demográfico del estado, situación que refleja la importancia agrícola del Soconusco. La ganadería es la nota predominante de la región istmo-costa cuya cabecera es la ciudad de Tonalá. Los litorales de esta región presentan buenas posibilidades de desarrollo pesquero".<sup>26</sup>

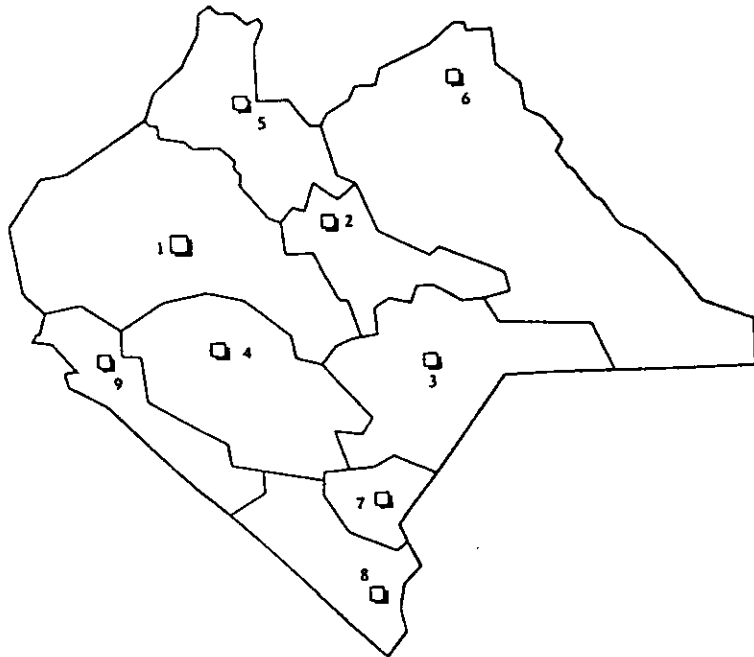
Según datos censales de 1990, Chiapas cuenta con una población total de 3 210 496 habitantes, de los cuales sólo tenía trabajo 854 159, es decir el 26.6%. De ese total, el 58.2% eran trabajadores dedicados a labores agropecuarias.

En líneas generales, el desarrollo industrial es muy precario y gran parte de las actividades secundarias se restringen a la producción artesanal. La industria está representada mayormente por algunas actividades básicas relacionadas de manera muy estrecha con la producción agropecuaria. Hasta ahora la mayoría de los

<sup>25</sup> Sergio Mota Marín, Op. cit. p.331

<sup>26</sup> Roberto Ramos, "*Chiapas: geografía de la transición*" en Chiapas, una radiografía. México. Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 36

**MAPA 11**  
**REGIONES ECONÓMICAS**



**Región**

- 1. Centro
- 2. Altos
- 3. Fronteriza
- 4. Frallesca
- 5. Norte
- 6. Selva
- 7. Sierra
- 8. Soconusco
- 9. Costa

**Cabecera**

- Tuxtla Gutiérrez
- San Cristóbal de las Casas
- Comitán de Domínguez
- Villaflores
- Pichucalco
- Palenque
- Motozintla
- Tapachula
- Tonalá

establecimientos industriales son talleres de bajo nivel tecnológico constituidos por empresas familiares. La incipiente industria chiapaneca tiende a localizarse alrededor de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula y San Cristóbal de las Casas.

Las grandes empresas corresponden a la rama eléctrica y petroquímica (PEMEX Y CFE).

A pesar de las grandes posibilidades que presenta el turismo debido a la enorme cantidad de atractivos naturales y culturales, esta rama económica tiene una ínfima aportación a la economía estatal en su conjunto, aunque es importante en las ciudades de Palenque y San Cristóbal, que sirven de base para conocer los lugares aledaños. Las comunicaciones todavía no son suficientes. Las carreteras Panamericana -que va del límite con Oaxaca a la frontera guatemalteca, pasando por la capital, Comitán y San Cristóbal- y Costera, siguen siendo las más importantes. A ellas se suman las carreteras transversales que comunican el centro y norte del estado y las que van de la costa al interior. El transporte ferroviario se restringe a la costa y al norte del estado, y sirve ante todo a la producción agrícola, pero no ha sido sometido a ningún proceso de modernización. El puerto construido en las cercanías de Tapachula, Puerto Madero, no ha conseguido consolidarse. En Tapachula y Tuxtla Gutiérrez funcionan aeropuertos nacionales.

La población de lengua indígena representa el 26.4% de la población mayor de cinco años y se distribuye en 6 grupos principales: tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales, mames y zoques. En 1824, al momento de su unión a México, Chiapas no alcanzaba los 200 mil habitantes, un siglo después, el censo de 1930 registró una población de aproximadamente medio millón de habitantes. Para 1960 se registraron 1 millón 211 mil habitantes y en la década que va de 1980 a 1990 el crecimiento poblacional registró una tasa de 4.5% (más de 2 puntos porcentuales por encima de la media nacional), llegando a colocarse como el octavo estado más poblado de México.

Tres quintas partes de los chiapanecos viven en el medio rural, aunque es notable la creciente atracción de las zonas urbanas. Los chiapanecos residen en 16 302 localidades de las cuales 16 262 tienen menos de 2 mil habitantes, lo que da una idea de la dispersión prevalente. Solamente 23 localidades superan los 10 mil habitantes, entre ellas: Tuxtla Gutiérrez ( que acoge a más del 10% de los chiapanecos), Tapachula, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Cintalapa, Arriaga, Huixtla, Tonalá y Villaflores.

El índice de analfabetismo es de 30%, el más elevado del país, cuyo promedio nacional es de 8%. Las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas son las que presentan los mayores índices. Además, setenta y dos de cada cien niños no termina el primer grado de educación primaria ya que la mayoría de las escuelas sólo operan hasta el tercer grado, debido principalmente a los altos niveles de deserción, provocados a su vez por la necesidad de incorporar a los niños a las actividades económicas familiares.

Por lo que se refiere a salud, en 1993 el 14% de la población se atendió bajo el régimen de seguridad social (IMSS, ISSTE, ISSTECH, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina), 60% por instituciones que prestan servicios a la población abierta (SSA, IMSS-Solidaridad, DIF e INI) y 5% por el sector privado.



En la población ubicada en el medio rural existe una cobertura insuficiente, especialmente en las regiones de la Selva, los Altos, el Norte y la Sierra. Consecuentemente, la tasa de mortalidad es también la más alta del país. Entre las principales causas de mortandad por enfermedad se encuentran gran cantidad de enfermedades consideradas curables o contra las que existen métodos preventivos como las vacunas: infecciones respiratorias, enteritis, parasitosis, amibiasis, paludismo, salmonelosis, dengue, tuberculosis, oncocercosis, tracoma, tifo, cólera y sarampión.

Para 1990 sólo contaban con electricidad 5 935 localidades rurales de un total de 16 302 localidades, esto es el 36.4%. La gran paradoja es que haya problemas para electrificar las localidades rurales de Chiapas no obstante que hacia 1992 el estado ocupaba el cuarto lugar en generación bruta de energía eléctrica con 9 338 gigawatts-hora y el primero en cuanto a capacidad instalada, que era de 3 928.5 megawatts, 14.5% de la capacidad total instalada en el país.<sup>27</sup>

El proceso de modernización del campo mexicano, llevado a cabo especialmente durante los dos últimos sexenios, promueve un incremento en la actividad pecuaria por encima de la agrícola. Ya hacia 1992 el valor de la superficie total cosechada en el estado era de 2 457 666.2 millones de pesos, mientras que el valor de la población ganadera era de 6 544 651 millones. De tal suerte que se han venido agudizando los conflictos entre los ganaderos y la clase campesina e indígena.

En Chiapas la tierra es al mismo tiempo un recurso básico y un recurso crítico, que al irse concentrando por diversas vías en manos de los ganaderos, se convierte en centro de innumerables conflictos. La ganadería privada es objeto de una serie de apoyos y subsidios oficiales como quizá ningún otro producto del campo chiapaneco.

La crisis del campo mexicano se agudizó con la reforma neoliberal al artículo 27 constitucional aplicada en diciembre de 1992, la cual provocó que uno de los instrumentos clave con que contaba el Estado para llevar a cabo la función social de la propiedad se viera frenado.<sup>28</sup>

Esencialmente la reforma es la renuncia por parte del Estado mexicano a su obligación de dotar de tierra a los pueblos y comunidades que así lo requieran. Proporciona el sustento legal que favorece el accionar del gran capital en las actividades más rentables como la ganadería.

Más aún, eleva a rango constitucional la concentración y transferencia de tierras dentro de los ejidos, legaliza la formación de neolatifundios, consolida el poderío de los caciques que por diversas vías se han apropiado de grandes extensiones de tierras ejidales y conduce a la expulsión de grandes núcleos de campesinos pobres condenándolos a la marginación y a la pobreza extrema.

Después de reconocer que los avances en Chiapas han sido insuficientes ante el grado de pobreza y marginación que existe en la entidad, el Secretario de Desarrollo

<sup>27</sup> Sergio Suárez Guevara, Op. cit. p. 40

<sup>28</sup> Jorge Calderón Salazar, "El TLC y el desarrollo rural". México. Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, 1992 p. 81-83

Social, Carlos Rojas, enumeró las partidas presupuestales, obras y acciones que ha realizado el Gobierno federal en los últimos años <sup>29</sup>.

GASTO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL EN CHIAPAS	
1995	14 millones 601 mil pesos
1996	20 millones 184 mil pesos
1997	20 millones 992 mil pesos
1998	25 millones 190 mil pesos

FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO	
1995-1997	57 mil millones de pesos
Convenio de Desarrollo Social	3 mil 556 millones
Total para los 111 municipios	65%
Programa Cañadas	242 millones
Fondo Nacional de Empresas Sociales	78 millones

ACUERDO SOCIAL PARA EL BIENESTAR Y EL DESARROLLO	
De la Región Sierra	247 millones
Zona Norte	246 millones
Zona Chol	314 millones
Los Altos	309 millones

AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA	
Sistemas de agua potable	963
Sistemas de alcantarillado	412
Localidades electrificadas	mil 354
Caminos rurales rehabilitados. 400 kilómetros	8 mil
Carreteras alimentadoras. 500 kilómetros	2 mil
Sistemas de agua potable de CNA	290
Mejoramiento a vivienda rural, acciones	15 mil

EDUCACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 3 CICLOS ESCOLARES	
Incremento de matrícula primaria	11%
Incremento de matrícula preescolar	19%
Aumento de matrícula secundaria	15%
Nuevos grupos abiertos	8 mil 600
Alumnos que incluye	103 mil
Espacios educativos construidos	mil 600
Telesecundarias equipadas	300
Libros de texto gratuitos	7.5 millones
Libros en lenguas indígenas	390 mil
Alumnos de escasos recursos	400 mil
Planteles de media superior	50

SALUD	
Unidades de primer nivel	719
Unidades móviles	83
Hospitales de segundo nivel	21
Unidades en construcción	32

<sup>29</sup> Claudia Guerrero, "Justifica Sedesol rezagos en Chiapas". Reforma. Jueves 10. de enero de 1998. Nacional. 5A.

ALIMENTACIÓN Y ABASTO SOCIAL	
Desayunos escolares	403 mil
Despensas mensuales	125 mil
Tiendas rurales en operación	mil 730
Raciones diarias de leche	160 mil
Raciones diarias de tortilla	70 mil
Servicios de Progres a familias	84 mil

APOYOS A LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO	
Hectáreas de palma africana	3 mil
Hectáreas de cultivo de hule	2 mil
Hectáreas con Procampo	945 mil
Oportunidades de empleo temporal anual	21 mil
Créditos con tasa cero a productores	55 mil
Fondos regionales del INI	50 mil
Proyectos productivos anuales	500

ACUERDOS AGRARIOS	
Compromiso de entrega de hectáreas	245 mil
Hectáreas ya entregadas	187 mil

La realidad chiapaneca es, sin embargo, mucho más compleja de lo que las diferentes cifras reflejan, particularmente en el terreno político. En primer lugar habría que considerar la tardía integración política de Chiapas a México y las formas permanentes de marginación que caracterizan al estado. Por otra parte, es necesario tener presente que en su territorio coexisten regiones que mantienen estructuras pertenecientes a un pasado inmemorial junto con segmentos que presentan una mayor penetración capitalista. Ello explica en gran medida lo que ha sido el rasgo más importante de la historia regional: la resistencia india y campesina. Es pertinente hacer un breve recuento al respecto.

Entre 1939 y 1974 la historia en Chiapas pareció detenerse. Cesaron la mayor parte de las luchas agrarias, al cumplirse su ciclo junto con el momento de conclusión de las reformas revolucionarias llevadas a cabo durante el cardenismo.

Durante esos 35 años, Chiapas no era sino una región marginal más, caracterizada por la existencia de fincas de gran tamaño que mantenían relaciones de servidumbre y control de la fuerza de trabajo en su interior. La acción indigenista federal todavía tenía los viejos impulsos del cardenismo, pero su acción chocaba con los intereses de la clase terrateniente y comerciante que venía gobernando Chiapas ininterrumpidamente desde tiempos coloniales.

Para fines de los sesentas muchas de las comunidades empezaron a mostrar la existencia de un proceso interno de acumulación en pocas manos y de profunda diferenciación social. Paralelamente comenzaron a surgir los primeros brotes de disidencia religiosa, encabezados por un nuevo protestantismo que penetraba en la región y que vendría en uno de los grandes conflictos inacabados en la entidad. Muchos campesinos se refugiaron en los nuevos cultos, aunque la conciencia popular crecía también en el seno de la Iglesia católica, la cuál se encontraba en un proceso de autocrítica.

Desde antes de 1974 los campesinos sin tierra y sin empleo fijo empezaron a formar los cinturones de miseria de San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez. A principios de la década de los ochenta la reserva de fuerza de trabajo se había duplicado. Entonces, el crecimiento de una nueva generación de campesinos sin tierra golpeó los cimientos de la débil política agraria y empezó a presionar de manera cada vez más organizada, pero dio lugar también a un nuevo estilo punitivo, el de las guardias blancas y grupos paramilitares.

La mayor parte de las organizaciones campesinas que hoy se agrupan en las fracciones independiente y oficialista del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), surgieron después de 1974. La mayoría son producto del Primer Congreso Indígena, celebrado en octubre de 1974 y que se fragmentó en varias vertientes, cada una de las cuales siguió caminos paralelos o divergentes y se enfrentó de manera diferente a las acciones y programas de los gobiernos federal y estatal.

El movimiento campesino independiente se radicalizó gradualmente al mismo tiempo que los aspectos autoritarios del gobierno estatal se sofisticaban. Sus demandas principales se articularon alrededor de las solicitudes de tierras, derechos laborales, intentos de lucha por el poder político a nivel municipal y regional, demandas de dotación de servicios y las cuestiones referentes a la producción agraria, el abasto y la comercialización.

Antonio García de León señala que este movimiento ha vivido varias etapas, la primera consistió en un período de ascenso constante, de 1974 a 1984, y la segunda de 1985 a 1993, en donde las políticas oficiales lograron cooptarlo, disminuirlo y/o dispersarlo.

A partir de enero de 1994, este escenario se modificó radicalmente y hoy está estrechamente determinado por las nuevas condiciones de participación ciudadana que generó la sublevación zapatista del 1º de enero de 1994.

Es desde 1974 que Chiapas padece un clima de violencia permanente cuyo ciclo se inició con dos acontecimientos: en marzo de ese año, soldados del 46 Batallón incendiaron el poblado de San Francisco en el municipio de Altamirano como castigo a un grupo de solicitantes de tierras, iniciándose así la utilización del Ejército federal como fuerza policiaca al servicio de terratenientes, funcionarios corruptos y caciques. Posteriormente, en octubre, se realizó el Primer Congreso Indígena de Chiapas, promovido por la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y por el gobierno estatal, quien luego lo desconocería en virtud de la radicalidad de las demandas y denuncias ahí externadas.

A partir de ese momento se sucederían interminablemente diversas sublevaciones campesinas y episodios de violenta represión, lo que García de León denominó como veinte años de una guerra "silenciosa y silenciada".<sup>30</sup>

Según datos recabados por Amnistía Internacional, entre 1982 y 1985 fueron asesinados en el país 525 campesinos por razones políticas, 70% de los cuales fueron

<sup>30</sup> Ver Antonio García de León, *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*. México, Editorial Era. Colección Problemas de México. 1995. 527 pp

asesinados en Oaxaca y Chiapas. Es sin duda a principios de la década de los ochenta, bajo el gobierno del general Absalón Castellanos (1983-1986), cuando se incrementaron la represión y los crímenes contra los campesinos.

A la represión local se sumó la eliminación selectiva de los dirigentes que no habían sido cooptados. Este mecanismo, iniciado por el general Castellanos fue utilizado también por su sucesor, el gobernador Patrocinio González Garrido, quien además implantó en el estado un Código Penal altamente represivo. Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, González Garrido ocupó la Secretaría de Gobernación y fue sucedido en la gubernatura del estado por el empresario cafetalero Elmar Setzer, quien seguiría la misma línea de sus antecesores.

La rebelión zapatista iniciada el 1º de enero de 1994 es pues, resultado de la carga histórica de injusticia, explotación, miseria, hambre y finalmente, de la "violencia" jurídico-constitucional de la reforma al artículo 27. La aparición del movimiento armado no es por lo tanto sorpresiva, es la manifestación última y extrema de una larga tradición de lucha y resistencia de los indígenas chiapanecos.

Desde el momento mismo en que hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, surgieron interpretaciones que intentaban reducir la sublevación al ámbito chiapaneco y más aún, al medio indígena. Sin embargo, en la medida en que el conflicto iba desarrollándose, surgía también una realidad innegable: el conflicto era mucho más que un asunto de "cuatro municipios" en territorio chiapaneco, era asunto de una sociedad entera carente de democracia y de justicia.

La revuelta mostró un proceso de modernización desigual que ocurre en varias regiones del país, agravado por las condiciones ancestrales de marginación a las que se ha sometido a los indígenas; mostró el antagonismo pobreza-riqueza que resulta de un modelo económico que ha probado su ineficacia en el resto de los países subdesarrollados y que comienza a enfrentar dificultades también en el conjunto de los países desarrollados.

El movimiento zapatista es una reacción frente a la crisis económica, la crisis del campo mexicano, de su proceso de ganaderización, la crisis política y la falta de democracia en el país. Sus demandas tienen un alcance no sólo nacional, sino que han sido objeto de la más amplia solidaridad internacional, producto no sólo de su justeza, sino de una inteligente estrategia de comunicación llevada a cabo por el EZLN.

Más de cuatro años han transcurrido desde el levantamiento del EZLN. Al estremecimiento generalizado del país, siguió el asombro del mundo. La paz como no enfrentamiento fue el primer reclamo generalizado, de modo que el 12 de enero de 1994 el gobierno federal decretó un alto al fuego unilateral, obedeciendo en realidad a la presión ejercida por la sociedad civil nacional e internacional, cuya participación sería convocada reiteradamente a partir de entonces por los zapatistas para coadyuvar en la construcción de una paz justa y digna a través de diversos mecanismos como la Convención Nacional Democrática, los Encuentros Internacionales por la Humanidad y contra el Neoliberalismo y el Frente Zapatista de Liberación Nacional.

Las negociaciones entre los rebeldes y el gobierno surgieron de inmediato. El 11 de marzo de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo la Conciliación y la Paz Justa en Chiapas, la cual establece que sólo la Comisión de

Concordia y Pacificación (Cocopa) -que está integrada por diputados y senadores de todos los partidos políticos representados en el Congreso-, previa consulta con la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), puede declarar roto el proceso de diálogo. Mientras esto no ocurra, dicha ley compromete al gobierno federal a suspender las órdenes de aprehensión contra los integrantes del EZLN.

Comisiones fueron y vinieron, los negociadores parecían abrir la brecha.

La situación parecía tomar rumbos más definidos en el marco del diálogo de San Andrés, según el cuál, en una primera etapa, a través de cuatro mesas de trabajo, las partes involucradas analizarían y propondrían alternativas para resolver los problemas de carácter social, económico, político y cultural, que dieron origen al conflicto. Las cuatro mesas de trabajo son las siguientes: 1) Derechos y Cultura Indígenas, 2) Democracia y Justicia; 3) Bienestar y Desarrollo; 4) Situación de la Mujer en Chiapas.<sup>31</sup>

En un segundo momento del diálogo, según la agenda acordada, las partes deben analizar las alternativas de recomposición del tejido social en Chiapas y el proceso de reinserción política de los integrantes del EZLN.

En la Mesa 1 sobre Derechos y Cultura Indígenas el EZLN convocó a un conjunto de dirigentes de organizaciones indígenas, sociales, políticas, civiles y no gubernamentales, a especialistas en diversos campos, a intelectuales y comunicadores para elaborar, entre todos, las propuestas llevadas a la negociación. Como resultado de esta participación, los representantes del gobierno federal y del EZLN firmaron, el 16 de febrero de 1996, los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas.

Posteriormente, durante el tratamiento de los temas de la Mesa 2 sobre Democracia y Justicia, el diálogo comenzó a desgastarse hasta el punto en que se canceló la posibilidad de llegar a acuerdos. Al mismo tiempo, se extendía la militarización en las comunidades indígenas y se intensificaban las actividades de los grupos paramilitares y las guardias blancas, cuya presencia se extendió hacia la región de los Altos, según denunciaron reiteradamente observadores civiles, organismos gubernamentales de derechos humanos y el propio EZLN en la mesa de diálogo<sup>32</sup>. Desde entonces se gestaba la matanza de 45 indígenas tzotziles que ocurrió el 22 de diciembre de 1997 en Acteal, en el municipio de Chenalhó.

<sup>31</sup> Al respecto ver Adriana López Monjardín, "La crisis del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal" en Perfil de la Jornada. Suplemento. La Jornada. Lunes 16 de febrero de 1998

<sup>32</sup> Jesús Ramírez Cuevas señala en su artículo "Chiapas: Mapa de la contrainsurgencia" aparecido el domingo 23 de noviembre de 1997 en el suplemento Masiosare de La Jornada, que desde 1995 han aparecido por lo menos 6 grupos paramilitares en la zona de conflicto: Paz y Justicia (Tila, Tumbalá, Chilón, Sabanilla, Salto de Agua y Palenque, en el norte de Chiapas, Chinchulines (Yajalón, norte de Chiapas); Máscara Roja (San Andrés Larráinzar y Chamula en los Altos); Movimiento Indígena Revolucionario Antizapalista MIRA (Oxchuc, Ocosingo y Huixtán en los Altos); un grupo sin nombre conocido actúa y tiene campos de entrenamiento en Chenalhó y Simojovel (Altos); y la Alianza San Bartolomé de los Llanos (Venustiano Carranza en los valles centrales). Todos ellos vinculados a dirigentes priistas locales, diputados y presidentes municipales.

Ante esta situación, el 2 de septiembre de 1996, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional comunicó su decisión de suspender el diálogo hasta que se cumplieran cinco condiciones mínimas para garantizar su eficacia.<sup>33</sup>

Desde entonces no ha habido contacto alguno entre el EZLN y el gobierno federal. Sobre la mesa quedó una propuesta de reformas a la Constitución en materia de derechos y cultura indígenas que en base a los Acuerdos de San Andrés redactó la Cocopa. El 15 de marzo de 1998, fue presentada al Congreso de la Unión una iniciativa presidencial de reformas en materia de derechos y cultura indígenas que pretende corregir las ambigüedades e imprecisiones jurídicas halladas por el gobierno federal en la propuesta de la Cocopa.

La iniciativa presidencial difiere sustancialmente de lo acordado en San Andrés y de la propuesta elaborada por la Cocopa, además de que constituye una acción unilateral que vulnera la normatividad del diálogo establecida a través de la Ley del 11 de marzo de 1995. De todas las diferencias existentes entre ambas iniciativas (a las que posteriormente habrían de agregarse las iniciativas presentadas por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista) sobresale la pretensión del Ejecutivo de acotar el derecho a la autonomía indígena al ámbito estrictamente comunitario, a pesar de que en San Andrés se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía en los niveles y ámbitos en que los pueblos indígenas los hagan valer.<sup>34</sup>

En un contexto político cada vez más enrarecido, la Cocopa, y especialmente la Conai, ven limitada su labor de coadyuvancia frente a campañas de desprestigio y achicamiento. A ello se suma la acción del EZLN a través de sus bases de apoyo en el sentido de llevar a la práctica los Acuerdos de San Andrés a través de la creación de "municipios autónomos", los cuales suman ya 32.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Las condiciones del EZLN para la reanudación del diálogo fueron: 1) El cumplimiento de los acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas, 2) que la delegación gubernamental presentara una propuesta seria sobre Democracia y Justicia; 3) la libertad de los presos que permanecen encarcelados bajo la acusación de ser zapatistas; 4) el fin a la guerra de baja intensidad y el desarme de los grupos paramilitares en la zona norte de Chiapas y 5) la designación de una delegación gubernamental con capacidad.

<sup>34</sup> Actualmente tanto las iniciativas presentadas por los partidos políticos como la de la Cocopa se encuentran sujetas al proceso legislativo que inicia en la Cámara de Senadores, encargada de elaborar un dictamen para su posterior aprobación en la Cámara de Diputados.

<sup>35</sup> La lista de los territorios zapatistas es la siguiente: En el municipio oficial de Ocosingo: Libertad de los Pueblos Mayas, Ernesto Che Guevara, 1º de enero, Cabañas, Maya, Francisco Gómez, Ricardo Flores Magón, San Manuel, San Salvador y José Ma. Morelos y Pavón; Huitiupán, Simojovel, Sabánilla, San Pedro Chenalhó, Bochil, Zinacantán y Nicolás Ruiz en los municipios oficiales del mismo nombre; San Juan Kankujk, en el municipio oficial de San Juan Cancuc; Magdalena de la Paz, en el municipio oficial de Chenalhó; Santa Catarina, en los municipios oficiales de Pantheló y Sitalá, San Juan de la Libertad, en el municipio oficial de El Bosque; San Andrés Sacamchén de los Pobres, en el municipio oficial de San Andrés Larráinzar; La paz, en los municipios oficiales de Tumbalá y Chilón; Benito Juárez, en los municipios oficiales de Tila, Yajalón y Tumbalá; Independencia, en los municipios oficiales de Tila y Salto de Agua; Francisco Villa, en el municipio oficial el Salto del Agua; Trabajo, en los municipios oficiales de Palenque y Chilón; Vicente Guerrero, en el municipio oficial de Palenque; Miguel Hidalgo y Costilla, municipios oficiales de Comitán y Las Margaritas; 17 de Noviembre, municipios oficiales de Altamirano y Chanal; Tierra y Libertad, municipios oficiales de Las Margaritas y Trinitaria y San Pedro Michoacán en el municipio oficial de Las Margaritas

A partir de este momento parece cancelarse la vía del diálogo para solucionar el conflicto en Chiapas. A pesar de los reiterados señalamientos tanto del Ejecutivo federal, como local y de las diferentes instancias gubernamentales en el sentido de que no se optará por una salida armada al conflicto, son cada vez más las voces de académicos, intelectuales, representantes de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales que alertan sobre el peligro inminente de la guerra.

En efecto, el discurso oficial se aleja sensiblemente de la realidad. El acoso militar a las comunidades zapatistas crece; se advierte también una tendencia a evitar la observación sobre todo internacional, numerosos extranjeros han sido expulsados de territorio mexicano o han visto complicarse los trámites necesarios para ingresar al país y acudir a la zona de conflicto, el argumento esgrimido ha consistido en atribuir a los extranjeros un papel de manipulación de las comunidades indígenas, manifestando así un profundo racismo que sigue escatimando a los indígenas inteligencia y capacidad organizativa; se ha montado al mismo tiempo una campaña oficial de promoción de la iniciativa presidencial intentado dotarla de respaldo social, estrategia que ha fracasado ante la insistencia de amplios sectores de la sociedad nacional e internacional que exigen el cumplimiento cabal de lo pactado en San Andrés.

Lo que hoy está en crisis no es sólo el futuro de las reformas constitucionales sino todo el proceso de diálogo y la credibilidad en la palabra empeñada por el gobierno federal. Está en juego la oportunidad del país para transitar por la vía pacífica hacia la modernidad, la justicia y la democracia plenas.

### 1.5.2. Guatemala. Aspectos económicos, sociales y políticos

Durante 1997, el Producto Interno Bruto de Guatemala creció 4.1%, para ubicarse en 10, 161.6 millones de dólares, mayor al registrado el año anterior que fue de 3%; el PIB per cápita registró un ligero crecimiento de 1.2%; cifra superior a la registrada en 1996 (0.1%), ubicándose en 903.9 dólares; la inflación se situó en 7.7%, en 1996 fue de 10.9%, y el Gobierno central obtuvo un déficit equivalente al 0.5% del PIB.

El sector más dinámico fue el de la construcción al crecer 5.5%, seguido por el agrícola que creció 2.8%, y el de la industria manufacturera al registrar un crecimiento de 2.5%. Los crecimientos en los tres casos fueron mayores a los registrados en 1996.

#### PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997**
PIB real (Δ%)	3.0	3.7	4.8	3.9	4.0	4.9	3.0	4.1
PIB per cápita (Δ%)	0.1	0.8	1.8	0.9	1.1	1.9	0.1	1.2
Inflación	59.8	10.0	14.2	11.6	11.6	8.6	10.9	7.7
Tasa de desempleo (Δ% PEA)	6.5	6.4	5.7	2.5	3.3	3.7	4.9	n.d.
Salario mínimo a	100.0	93.6	107.6	115.2	122.9	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL: Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996 y 1997 y Centroamérica: Evolución Económica durante 1997 a índice base 1990=100 \* Preliminar \*\*Estimado n.d. no disponible



Por lo que se refiere al sector financiero, en 1997 el déficit del Gobierno central se ubicó en 0.5% del PIB, revirtiéndose así la tendencia alcanzada en 1996 cuando se registró un superávit equivalente al 0.2% del PIB.

### RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997**
GC	-2.1	-0.0	-0.0	-1.5	-1.4	-0.7	0.2	-0.5

Fuente: Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996 y 1997 y Centroamérica: Evolución Económica durante 1997. GC: Balance del Gobierno Central. \*Preliminar \*\*Estimado.

El tipo de cambio nominal se depreció ligeramente (alrededor de 5%), situándose al mes de diciembre de 1997 en 6 quetzales por un dólar.

En 1997 el sector externo presentó un déficit en cuenta corriente de 480 mdd, cifra 3.0% mayor a la registrada en 1996 (466 mdd). El superávit en cuenta de capital alcanzó 730 mdd, cifra 13.5% superior a la registrada el año anterior (643 mdd). El saldo de la deuda externa ha disminuido durante los últimos cuatro años. En 1997 se redujo en 48 mdd ubicándose en 2,027 mdd al cierre del año.

### BALANZA DE PAGOS Y DEUDA EXTERNA (mdd)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997**
Cuenta corriente	-233	-188	-706	-702	-700	-571	-466	-480
Cuenta de Capital a	205	740	738	855	595	420	643	730
Variación de Reservas Internacionales Netas	-35.4	553.9	-18.6	151.3	-4.7	-157	-176	-250
Deuda Externa Pública	2,487	2,403	2,252	2,086	2,160	2,107	2,075	2,027

Fuente: CEPAL: Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996 y 1997 y Centroamérica: Evolución Económica durante 1997. a incluye capitales autónomos de corto y largo plazo, transferencias de capital y errores y omisiones. \*Preliminar. \*\*Estimado.

En el mismo año el comercio total de Guatemala registró un crecimiento de 15.8% con respecto al año anterior, pasando de 5,121 mdd a 5,931 mdd. Las exportaciones ascendieron a 2,619 mdd, cifra 17.6% mayor a la registrada en 1996 (2,227 mdd). Los principales rubros exportados fueron de maquila (12%) y petróleo (10%). Por su parte, las importaciones registraron operaciones por 3,312 mdd, monto 14.4% superior al registrado en 1996 (2,894 mdd).

### BALANZA COMERCIAL

(millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997**
Comercio Total	2,639	2,903	3,612	3,747	3,944	5,186	5,121	5,931
Exportaciones	1,211	1,230	1,284	1,363	1,686	2,157	2,227	2,619
Importaciones	1,428	1,673	2,328	2,384	2,558	3,029	2,894	3,312
Saldo	-217	-443	-1,044	-1,021	-872	-872	-667	-693

Fuente: CEPAL: Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996 y 1997 y Centroamérica: Evolución Económica durante 1997. \*Preliminar. \*\*Estimado.

El 14 de enero de 1998, el Presidente Álvaro Arzú presentó ante el Congreso su Segundo Informe Anual. En esa ocasión, el Presidente Arzú destacó que la actividad económica se caracterizó por la reactivación del crecimiento económico, la estabilidad de precios, la baja en un 16% de las tasas de interés, así como por un mayor dinamismo del sector exportador.

Lo anterior permitió transferir importantes recursos a diversos sectores de la administración pública. En este sentido, subrayó que en 1997 la inversión pública sumó 4, 064 millones de quetzales (mdq), lo que representa un aumento del 62% respecto al año anterior. Este monto fue canalizado a la construcción de infraestructura básica, la generación de energía eléctrica, el fomento agrícola, la atención oportuna a las demandas de tierra de refugiados y desplazados, la incorporación de la mujer a la vida productiva y la modernización de las instituciones públicas guatemaltecas, en particular las vinculadas con la procuración e impartición de justicia, la captación fiscal y el desarrollo agrícola y rural.

Asimismo, señaló que el PIB fue del 4.1%, las reservas internacionales sumaron 1, 103 mdd, y la deuda externa per cápita fue la más baja de América Latina. Adicionalmente, mencionó que la deuda pública se redujo de 1, 271 mdq a 684 mdq y que se incrementó un 9.1% la recaudación tributaria, alcanzando un monto de 9, 770 mdq.<sup>36</sup>

Sin embargo, más allá de los indicadores macroeconómicos, existen cifras poco alentadoras, el Estado guatemalteco no tiene recursos suficientes para revertir la situación socio-económica derivada de 36 años de guerra interna. Por ejemplo: el 80% de los diez millones y medio de habitantes del país viven en la extrema pobreza. Además, un 60% de la población económicamente activa está desempleada o subempleada y consecuentemente, los índices de delincuencia presentan notorios incrementos; el analfabetismo se aproxima al 50% y la educación y la salud pública requieren atención urgente. A ello habría que añadir que 3 mil guerrilleros reinsertados en la vida civil requerirán puestos de trabajo, al igual que 16 mil soldados desmovilizados.

Particular relevancia tiene el problema agrario, ya que el 2% de la población acapara el 65% de la superficie cultivable. A este respecto, el acuerdo correspondiente contempla gravar con un alto impuesto las tierras ociosas, pero para ello habrá que modificar la actual Constitución, por lo que deberá contarse con los votos del conservador Frente Republicano Guatemalteco, firme aliado de los terratenientes

Mediante el Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado el 29 de diciembre de 1996, Guatemala puso fin a un largo conflicto interno, pero ahora enfrenta la difícil tarea de conseguir recursos para lograr el desarrollo económico prometido. Pese al optimismo expresado por el gobierno del Presidente Álvaro Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG), esta es una tarea de gran envergadura ya que se estima que son necesarios aproximadamente 2 mil millones 500 mil dólares, en su mayoría provenientes del exterior.

---

<sup>36</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. "República de Guatemala. Carpeta Informativa" Dirección General de Información. 1998. Documento

A este respecto Manuel Navarro señala que "... la comunidad internacional que impulsó los acuerdos de paz guatemaltecos, tendrá una gran responsabilidad en la materialización de los planes socioeconómicos plasmados en un ambicioso programa que no es viable sólo con recursos internos. En términos meteorológicos se conoce que a una violenta tempestad sucede un período de calma, pero en el caso guatemalteco, después de la tormenta que significó la guerra civil, vendrá un período de mal tiempo"<sup>37</sup>

Al tomar posesión de su cargo, el 14 de enero de 1996, el Presidente de la República de Guatemala, Álvaro Arzú Irigoyen (candidato por el Partido de Avanzada Nacional) se comprometió a impulsar desarrollo, la construcción de la paz y a garantizar la seguridad ciudadana a través de un combate frontal contra la impunidad, la discriminación, los privilegios y la miseria.

El Mandatario se comprometió también con la consolidación del Estado de Derecho, mediante el fortalecimiento institucional y el apoyo a la reestructuración del Ejército, para adaptar sus funciones a las de una sociedad democrática basada en la preeminencia de la autoridad civil. En el campo económico, su programa se resume en dos grandes tareas: combatir la pobreza por medio de una economía generadora de empleos dignos y apropiadamente remunerados y crear un sistema fiscal capaz de suministrar los recursos necesarios para la obra estatal.

En lo tocante al proceso de consolidación de la paz, el Presidente Arzú logró la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre la Comisión de Paz del Gobierno de Guatemala (COPAZ) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 29 de diciembre de 1996, en una ceremonia a la que asistieron, además del Presidente Ernesto Zedillo, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, 9 Jefes de Estado y de Gobierno, así como personalidades de la sociedad guatemalteca y de la comunidad internacional.

Así, las Partes en negociación cubrieron una gran diversidad de temas necesarios para lograr un desarrollo económico, político, social y cultural estable y con justicia social, para consolidar un régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, con plena vigencia de los derechos humanos.

En relación con el mecanismo institucional para la verificación de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Guatemala y la URNG habían solicitado a las Naciones Unidas que se encargara de la verificación internacional del cese al fuego definitivo, subrayando que la misma requeriría del despliegue de personal militar de la ONU adscrito a la MINUGUA. El 20 de enero de 1997 el Consejo de Seguridad votó en favor de la resolución que autorizaría el envío de contingentes.

Las acciones de la fuerza multinacional de paz iniciaron el 3 de marzo y se llevaron a cabo en los Departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Escuintla y Quetzaltenango. El 21 de mayo de 1997 el Consejo de Seguridad de la ONU presentó la declaración formal de la conclusión exitosa de los observadores militares en Guatemala.

---

<sup>37</sup> Manuel Navarro, "Guatemala, después de la tormenta se espera mal tiempo", Siempre! no 2274, 16 de enero de 1997, p. 49

El 15 de abril concluyó la primera fase del cronograma. Entre los avances registrados en el proceso de cumplimiento de los acuerdos, se puede apreciar la creación de 15 comisiones convenidas en las negociaciones. La Comisión del Esclarecimiento Histórico, por ejemplo, quedó instalada y entró en funcionamiento el 1 de agosto de 1997.

Por otra parte, con el fin de atraer recursos necesarios para la aplicación de programas que contribuyan al cumplimiento de los acuerdos de paz, el 5 de junio de 1996, el Presidente Arzú anunció la conformación al más alto nivel de la Comisión Política de Cooperación para la Paz.

El 21 de enero de 1997, por otra parte, se realizó en Bruselas, Bélgica, una reunión del Grupo Consultivo de Donantes, en la cual diversos países e instituciones financieras y de crédito anunciaron donaciones y créditos para ese país centroamericano.

Asimismo, el 24 de octubre de 1997, el Presidente Álvaro Arzú y el ex-comandante de la URNG, Ricardo Ramírez, recibieron en la ciudad de Oviedo, España, el Premio Príncipe de Asturias para la Cooperación Internacional, el cual consiste en la donación de 30 mil dólares, otorgado por el Gobierno español, en reconocimiento a la firma de los acuerdos de paz. Sobre el particular, el Presidente de Guatemala reconoció que aún queda mucho por hacer para consolidar definitivamente la paz. Por su parte, Ricardo Ramírez subrayó que a la fecha se han realizado importantes esfuerzos.

Por otra parte, el 29 de octubre de 1997, quedó instalada la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, la cual tendrá como objetivo hacer de la educación y la capacitación factores fundamentales para el desarrollo económico, cultural, social y político del país, determinantes para el desarrollo y competitividad a nivel nacional.

Un reconocimiento a los avances que el Gobierno del Presidente Arzú ha hecho en materia de derechos humanos fue el anuncio de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de que quedaría disuelta la figura de Experto Independiente para Guatemala. Este reconocimiento fue complementado con la elección de Guatemala para ser miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, posición en la que asumirá funciones el 1º de enero de 1998 y concluirá el 31 de diciembre del año 2000.

En efecto, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU llegó a la conclusión de que en Guatemala no existía más una política gubernamental de terror y represión. Sin embargo, los hechos recientes ponen en entredicho esta apreciación.

El 27 de abril de 1998, apenas dos días después de haber presentado el informe "Guatemala. Nunca Más", fue asesinado el Obispo auxiliar de la Diócesis Metropolitana de Guatemala, Monseñor Juan Gerardi.

Durante más de 3 años, trabajadores de la Iglesia católica guatemalteca realizaron más de 6 mil entrevistas para el proyecto de la Comisión Rehmí (Comisión para la Recuperación de la Memoria Histórica), que trató de recabar información para un estudio sobre los abusos a los derechos humanos, asesinatos y matanzas ocurridos durante la guerra civil.

Según algunos resultados presentados en el informe, durante el conflicto bélico murieron alrededor de 150 mil guatemaltecos, 50 mil desaparecieron y un millón huyeron del país o se refugiaron en las montañas. La mayoría de las víctimas se atribuyen al Ejército federal o a los grupos paramilitares. La UNRG fue responsabilizada de un 9% de las violaciones contra los derechos humanos durante ese periodo.

El asesinato del destacado defensor de los derechos humanos provocó numerosas reacciones de repudio tanto a nivel nacional como internacional. Por su parte, el gobierno guatemalteco creó una comisión de alto nivel para esclarecer el asesinato y decretó tres días de duelo nacional; asimismo, aceptó, el 28 de abril, el ofrecimiento de Estados Unidos de contribuir en las investigaciones.

La antigua guerrilla, actualmente partido político UNRG, por conducto del ex-comandante Ricardo Ramírez, consideró el crimen como un hecho aislado que no entorpecerá el proceso de paz, no obstante, reconoció que puso ser un acto desesperado de quienes se sienten afectados por dicho proceso.<sup>38</sup>

En tanto es posible esclarecer los móviles y autoría del asesinato de Monseñor Gerardi, el hecho ha demostrado que el proceso de paz en Guatemala aún no está completo.

### 1.5.3. Belice: un breve esbozo de sus aspectos económicos, sociales y políticos

Si bien es cierto que el presente trabajo se limita al estudio de la zona fronteriza comprendida entre el estado mexicano de Chiapas y la República de Guatemala, no pueden dejar de mencionarse, así sea brevemente, algunos de sus aspectos económicos, sociales y políticos básicos.

Belice se localiza en la costa oriental o caribeña de Centroamérica, colindando al norte y parte de occidente con México, y al sur la restante extensión occidental con Guatemala.

Como parte de sus características físicas Belice cuenta con una baja planicie costera, la mayor parte de ella cubierta de manglares, pero la tierra se eleva gradualmente hacia el interior. Las Montañas Mayas y la Cordillera Cresta de Gallo forman la espina dorsal de la mitad al sur del país, siendo el punto más elevado el Pico Victoria (1,127 mts.) en la Cordillera Cresta de Gallo. El Distrito del Norte contiene extensiones considerables de mesetas y varios ríos, algunos de ellos navegables. Una gran parte de la tierra firme es bosque. La extensión de tierra firme y de los cayos es de 22, 965 km<sup>2</sup>.

El clima es subtropical, templado con vientos alisios. Las temperaturas de los distritos costeros oscilan entre 10°C y 35°C, aunque tierra adentro el rango es mayor

<sup>38</sup> Ver *"Matan a golpes al obispo auxiliar de Guatemala, Juan Gerardi"*. La Jornada, Martes 28 de abril de 1998, pp. 56, 58; *"Acepta Guatemala ayuda de EU en el caso Gerardi"*. La Jornada, Miércoles 29 de abril de 1998, p. 61; *"Miles despidieron a Gerardi en Guatemala"*. La Jornada, Jueves 30 de abril de 1998, p. 69 y *"Guatemala: miles condenaron el asesinato de Gerardi"*. La Jornada, Sábado 2 de mayo de 1998, p. 57.

En cuanto a su población, las cifras censales de 1996 indican una población de aproximadamente 222, 000 habitantes, la tasa de crecimiento promedio anual es de 2.6%.

El índice oficial de alfabetismo es de 92%, es poco confiable, aunque incluso cálculos más realistas, colocan a Belice en una posición más favorable que sus vecinos. Sin embargo, se advierten desigualdades regionales en cuanto a la oferta y calidad de los servicios educativos. La educación es obligatoria para los niños entre 5 y 14 años, es decir, en el nivel elemental, pero el acceso a la educación secundaria y profesional se restringe debido a factores socioeconómicos y académicos; existe una sola universidad, el University College of Belize, localizado en la ciudad capital.

Por lo que se refiere a la salud y el bienestar social, la malaria y la enteritis son las enfermedades más serias, aunque es significativa también la incidencia de casos de desnutrición, especialmente entre niños que habitan áreas rurales, donde los servicios médicos son especialmente insuficientes.

La composición étnica de Belice, según datos del censo de 1996, se encuentra formada en un 43.7% por mestizos (de origen latino-maya) y un 29.8% de criollos (de descendencia africana). El resto de la población está conformada por *garifunas* (afro-caribeños) y pequeñas comunidades de hindúes, chinos, árabes y europeos.

El inglés es el idioma oficial y existe una especie de dialecto local, combinación de inglés y beliceño, utilizado paralelamente. El español es hablado por grandes grupos de población que habitan fuera de la capital, además aún se utilizan algunos dialectos de origen maya.

La mayoría de la población es católica, aunque se registra un fenómeno similar al que ocurre en Chiapas y Guatemala: las minorías protestantes cobran cada vez mayor importancia en las zonas rurales.

Otra de las características comunes de Belice con la zona fronteriza sur de México es su origen étnico, numerosas ruinas indican que por cientos de años, Belice estuvo densamente habitado por los mayas.

En 1502, Cristóbal Colón le dio el nombre de Bahía de Honduras, pero nunca visitó el área que más tarde sería conocida como Honduras Británica.

El primer asentamiento europeo que se conoce fue establecido en 1638 por un grupo de náufragos ingleses, cuyo número aumentó con soldados y marineros que se dispersaron en el área después de arrebatarse a España el dominio de Jamaica, en 1655. El asentamiento, cuya actividad principal era el corte del palo de tinte, tuvo una historia turbulenta durante los siguientes años. Fue objeto de numerosos ataques de asentamientos españoles vecinos, que continuaron hasta que los colonos, con apoyo naval inglés, lograron una victoria decisiva en la Batalla del Cayo de San Jorge en 1798. Después de ello, el control inglés sobre el asentamiento aumentó gradualmente y en 1871, Honduras Británica fue formalmente declarada colonia inglesa.

Desde fecha temprana, los pobladores se habían gobernado bajo el sistema de cabildo, que fue sustituido en 1853 por una Asamblea Legislativa parcialmente electa, con el Superintendente Británico como presidente de la misma. Cuando el asentamiento

se convirtió en colonia en 1871, el Superintendente fue reemplazado por un Teniente Gobernador sujeto a la autoridad del Gobernador de Jamaica.

La Asamblea fue cambiada por un Consejo Legislativo nombrado con una mayoría oficial presidido por el Teniente Gobernador. Una mayoría no oficial fue creada en 1892 y este sistema, con reformas menores, continuó vigente hasta 1935, cuando el principio electivo fue introducido basándose en el sufragio adulto con calificación de ingreso en una escala baja. La relación administrativa con Jamaica fue cortada en 1884, cuando el título de Teniente Gobernador fue cambiado por el de Gobernador.

Hubo más avances constitucionales en 1954, con la introducción del sufragio universal y una mayoría electa en la legislatura. El sistema ministerial fue adoptado en 1961 y el nombre de Belice fue adoptado en junio de 1973. Se logró la independencia el 21 de septiembre de 1981 y se introdujo una nueva constitución, bajo la cual se adopta un sistema de monarquía constitucional parlamentaria, basada en el modelo inglés.

El gobierno se divide en tres poderes independientes: ejecutivo, legislativo y judicial. El monarca británico es el jefe de Estado, representado por el gobernador general. El poder político real está en manos del Primer Ministro, el gabinete y la Asamblea Nacional, constituida por 28 miembros.

El sistema político está dominado por 2 partidos: el PUP (People's United Party) y el UDP (United Democratic Party), considerados de centro-derecha, defensores de la economía de libre mercado y partidarios de una estrecha relación con Estados Unidos.

La economía de Belice se basó tradicionalmente en los bosques, principalmente en la exportación de palo de tinte, caoba y chicle, en la actualidad la economía del país se basa en el desarrollo agrícola, aunque en años recientes se ha vivido un resurgimiento de la silvicultura.

Los principales productos de exportación son azúcar, plátano, productos del mar, especialmente langosta, madera y algunos artículos confeccionados.

Varias compañías petroleras tienen licencias para explotación y exploración. Se descubrió petróleo al norte del país en 1981, pero no en cantidades comerciales.

Concesiones tributarias y otros incentivos pretenden estimular el desarrollo y diversificación de la industria manufacturera, que se concentra sobre todo en la confección de prendas de vestir, fósforos, muebles, lanchas y acumuladores.

Las exportaciones en 1995 alcanzaron 323.3 millones de dólares beliceños y las importaciones 517.0 millones<sup>39</sup>.

Guatemala ha mantenido un reclamo territorial sobre Belice, ya que asegura haber heredado de la Corona española la soberanía sobre Belice.

Se hicieron varios intentos para resolver el problema con Guatemala, incluyendo la mediación de Estados Unidos en 1965 y 1968. Las propuestas del mediador

---

<sup>39</sup> Consultar *U.S. Library of Congress Country Study-Belize*. <http://www.lcweb2.loc.gov>

presentadas en un anteproyecto, fueron rechazadas por Belice, al considerar inaceptables las condiciones de entrega de tierras.

Las negociaciones bilaterales se reanudaron en 1970-1972, cuando se analizaron varias posibilidades de resolver el problema, incluyendo medidas de cooperación económica entre ambos países.

A partir de 1975, la posición de Belice en las negociaciones se vio fortalecida al incluirse el tema en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual votó a favor del derecho de Belice a la independencia, la autodeterminación y la integridad territorial. El paso decisivo se dio en noviembre de 1980, cuando la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos aprobaron resoluciones en las que se declaraba que Belice debía lograr su independencia antes de que terminara 1981.

En febrero de 1981, por primera vez el gobierno de Guatemala estuvo de acuerdo en reconocer la integridad territorial de Belice. Sin embargo, las conversaciones volvieron a interrumpirse después de que Guatemala reclamara el derecho de utilizar los cayos sureños de Belice con fines militares.

En protesta por la decisión de Gran Bretaña de conceder la independencia a Belice, Guatemala suspendió sus relaciones diplomáticas con ese país. Estas se reanudaron en agosto de 1986 a nivel consular y en diciembre del mismo año se logró el restablecimiento de relaciones diplomáticas completas.

En mayo de 1988 se llevaron a cabo discusiones en Miami, EEUU, entre los representantes de Guatemala, Belice y Gran Bretaña. Los participantes decidieron establecer una Comisión Conjunta Permanente para formular un anteproyecto de tratado que resolviera el reclamo territorial.

En octubre la comisión anunció la creación de tres subcomisiones encargadas respectivamente del anteproyecto del tratado, la delimitación de las fronteras y la creación de una zona conjunta de desarrollo con la cooperación de Gran Bretaña y la Comunidad Económica Europea.

El 15 de agosto de 1991, el gobierno de Guatemala aceptó el derecho del pueblo beliceño a la autodeterminación. El 16 de agosto la Cámara de Representantes de Belice presentó la legislación para delimitar su mar territorial y la zona económica exclusiva.

En respuesta, una declaración emitida por el gobierno de Guatemala el 6 de septiembre, iniciaba la delimitación de su mar territorial y una zona económica exclusiva como algo que aseguraba el acceso permanente de Guatemala al Caribe desde su Departamento de El Petén, así como el derecho de participar, en beneficio mutuo, en la exploración conjunta de la zona económica exclusiva con Belice.

Todavía en marzo de 1997 se llevaron a cabo reuniones para resolver las diferencias entre ambos países, en ellas se puso de manifiesto la disposición a avanzar en la construcción de acuerdos y relaciones más sólidas entre ambos países.



Actualmente, las amenazas a la estabilidad beliceña son de carácter interno. están intimamente relacionadas con una actuación económica deficiente, debida principalmente al desplome de la actividad turística en 1995 hasta en un 9.3%. Como consecuencia de ello, el desempleo y el recorte al gasto social han ido en aumento

La economía de Belice se verá aún más afectada si, bajo presión de Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea deciden eliminar el trato privilegiado a los países caribeños exportadores de plátano. El gobierno de Belice ha expresado que ello se traduciría en mayor desempleo y mayores tensiones sociales, así como en el crecimiento del narcotráfico como actividad alternativa<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> *Geopolitical Sentinel* Regional Assessments. <http://www.janes.com>

## **CAPÍTULO II**

### **RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA**

#### **2.1. BREVE HISTORIA DE LAS RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA EN EL MARCO CENTROAMERICANO**

##### **2.1.1. Del establecimiento de relaciones diplomáticas a las primeras manifestaciones de la crisis**

Las relaciones de México con Centroamérica se remontan a los primeros años de vida independiente. En el caso específico de México y Guatemala, las relaciones diplomáticas datan del 1 de septiembre de 1824, con el reconocimiento de la independencia de las Provincias Unidas de Centroamérica y la acreditación en México del Ministro Mayorga como primer diplomático guatemalteco.

Al momento de su establecimiento, las relaciones con Guatemala y el resto de Centroamérica son de poca importancia para México, debido principalmente a que los esfuerzos mexicanos se hallaban concentrados en lograr la consolidación y el reconocimiento pleno de su independencia, en medio de fuertes presiones e intentos intervencionistas provenientes tanto de Europa como de su vecino del norte; a ello se agrega el deficiente desarrollo de las vías de comunicación en la región.

Para los países centroamericanos, que en su mayoría contaban con formas de gobierno oligárquicas y dictatoriales, el interés se centraba más en un acercamiento con las clases dominantes de los países imperiales que con sus vecinos. Adicionalmente era evidente la tendencia antimexicana, resultado de las disputas territoriales de aquellos años.

De tal suerte que la escasa relación se da de manera mutua. En los países centroamericanos no existe interés por acercarse a México y para México, Centroamérica ocupa un lugar secundario en el conjunto de sus relaciones exteriores.

A principios del siglo XX, al conocer los alcances sociales de la Revolución Mexicana, las oligarquías centroamericanas fomentan en sus países el alejamiento de México a fin de evitar cualquier influencia. Por otra parte, el periodo revolucionario orilló a México a mantener una presencia marginal en el concierto internacional en aras de la pacificación, proceso político interno que culmina con el gobierno del General Lázaro Cárdenas, cuando se sientan las bases de un nuevo periodo.

En efecto, la política exterior adquiere fisonomía propia en los años 30. En ese momento, el apoyo a la República española por parte del gobierno de México consolida

su filosofía rectora: no intervención, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía, autodeterminación e independencia de los pueblos.

Asimismo, se hace cada vez más evidente que el aislamiento de Centroamérica no era suficiente. Se advierte una fuerte influencia del pensamiento revolucionario mexicano en grupos políticos e intelectuales y la presencia cultural es innegable. En lo político destaca la influencia ejercida en la lucha de Augusto C. Sandino en Nicaragua, producto de su anterior estancia en México; en el Movimiento de Liberación Nacional en Costa Rica, encabezado por José Figueres en 1948; en la Revolución de 1945 en El Salvador tras la caída del dictador Maximiliano Hernández Martínez, y la influencia en la denominada "Revolución Guatemalteca" de 1944 a 1954.

En el caso de Guatemala, la debacle de la dictadura del General Jorge Ubico (1931-1944), quien en 1936 hiciera importantes concesiones a la United Fruit Company, abre el camino para un proyecto de gobierno nacionalista y populista a cargo de los presidentes Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz (1944-1954), quienes emprenden acciones similares a las de los regímenes posrevolucionarios de México (especialmente en materia de reforma agraria y proyectos de educación).

A nivel diplomático, en la X Conferencia de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA (Caracas, marzo de 1954) México mantuvo su oposición a la postura de Estados Unidos de que el gobierno de Arbenz transitaba aceleradamente hacia el totalitarismo y el comunismo y de que por lo tanto se hacía necesaria la intervención del resto de los países americanos.

Desde el momento en que el presidente Jacobo Arbenz es derrocado se incrementa en Guatemala un reacio discurso antimexicano que generaría momentos de gran tensión. En este marco, el 31 de diciembre de 1958, 5 barcos pesqueros mexicanos son atacados por la fuerza aérea de ese país, con un saldo de 3 mexicanos muertos, llevando a que el gobierno de México rompiera relaciones diplomáticas con Guatemala el 23 de enero de 1959, las cuáles se reanudaron en septiembre del mismo año. Un ejemplo más: el 28 de febrero de 1965 muere un ciudadano mexicano en la población fronteriza de Ciudad Hidalgo a manos de tropas guatemaltecas.<sup>41</sup>

En los años 60 se inicia una nueva fase de relaciones con Centroamérica. A la luz de proyectos integracionistas como el Mercado Común Centroamericano, México comienza a ver a la región como un mercado potencial para la industria manufacturera. Esta nueva etapa se pone de manifiesto claramente durante la gestión del presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien realizó una gira por todos los países de la región, considerada como el primer esfuerzo oficial de alto nivel por intentar estrechar las relaciones con Centroamérica.

Sin embargo, dicho intento se enfrentó a numerosas manifestaciones de cautela, precaución y desconfianza sobre los propósitos reales de México en la zona. Los medios informativos centroamericanos dieron una amplia, aunque no siempre favorable cobertura a la gira de Díaz Ordaz. El 11 de enero de 1966, el periódico guatemalteco *El Gráfico* señalaba: "... conviene analizar y poner sumo cuidado en lo que tenga de

---

41 Adolfo Aguilar Zinser. "México y la crisis guatemalteca" pp. 145-146, en Olga Pellicer y Fagen, Richard R. (sel.) "Centroamérica. Futuro y opciones". Fondo de Cultura Económica. México 1983

amistad y buena fe este acercamiento... México se acerca ahora a estas suñndas parcelas centroamericanas para encontrar en ellas la expansión que no ha podido encontrar en otras partes".<sup>42</sup>

La política exterior de México empieza a tener expresiones mucho más activas durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Esto se manifiesta en Centroamérica con el creciente apoyo al gobierno panameño en sus demandas por recuperar la soberanía del Canal. El Presidente de ese país, Omar Torrijos impulsa la creación de un grupo de países que respalden a Panamá, entre ellos México, Colombia y Venezuela. En este bloque se encuentra el antecedente inmediato del Grupo Contadora.

A fines de 1976 se da el cambio de gobierno en México. Ante la crisis económica en que se encuentra el país, el nuevo gobierno de José López Portillo se ve en la necesidad de readecuar su discurso de política exterior, centrando la atención en los aspectos económicos para superar la crisis.

La salida adoptada consistió en abrir la plataforma petrolera a la exportación, por lo que la nueva política exterior se abocó a la búsqueda de nuevos mercados. Centroamérica, a excepción de Panamá, no tenía ninguna prioridad en la nueva empresa. Incluso la pugna por la posesión del Canal por los panameños es enfatizada por el gobierno mexicano comparándola con la posesión de petróleo por parte de México.

El distanciamiento con Guatemala se intensifica particularmente por el hecho de que, desde 1977, México empieza a apoyar la independencia de Belice. Esto constituye un elemento de roce con el gobierno guatemalteco, ya que éste reclamaba para sí el territorio de Belice, cuya independencia se consolida el 21 de septiembre de 1981, siendo México el primer país en reconocer al nuevo gobierno al establecer relaciones diplomáticas el 23 de septiembre de ese mismo año.

### 2.1.2. El estallido de la crisis centroamericana y la postura de México

El año de 1978 marca la generalización de la guerra civil en Nicaragua, cuyo proceso había iniciado en enero de ese año con el asesinato del periodista opositor Pedro Joaquín Chamorro. En países como México, Costa Rica, Venezuela y Panamá comienza a darse un apoyo real a los opositores de la dictadura de Anastasio Somoza conducidos por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

La política de México en la región da un giro de 180° y comienza a ser muy activa. El gobierno mexicano permitió que numerosas acciones de solidaridad internacional se realizaran de manera abierta en su territorio; además, en conjunción con Costa Rica,

<sup>42</sup> Citado en Isabel Molina W: "*La política de acercamiento económico de México a Centroamérica*". Tesis de Licenciatura COLMEX, México 1972 pp. 47-48 en Benítez Manaut, Raúl y Córdova Macías Ricardo (comps.) "*México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986)*". Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. Serie Antologías. México, 1989. p. 11

México encabezó el aislamiento de la dictadura somocista a través del rompimiento de relaciones diplomáticas el 20 de mayo de 1979, manteniendo al mismo tiempo una firme oposición frente a los intentos de intervención.

Este cambio tiene que ver con una nueva percepción de la proyección del país en el exterior. Se asume en principio el papel de México en la región como el de una potencia media, "emergente". Aunado a ello, nuevos actores políticos, principalmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, simpatizan con la actitud de México. En lo interno a la percepción de potencia media se añade la idea geopolítica de crear una esfera de influencia en la región.

El 15 de octubre de 1979 un movimiento militar derroca al General Carlos Humberto Romero en El Salvador. A partir de ese momento se instaura una Junta de Gobierno cívico-militar que emprende limitadas reformas sociales. Dicha Junta tuvo una efímera duración. Lo limitado de las reformas emprendidas hacia inminente una guerra civil. En el transcurso de 1980 surgen las dos coaliciones político-militares que la llevarían adelante: el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Paralelamente comenzaron a emerger amplios movimientos de protesta popular en Guatemala, a la par de la extensión y generalización del movimiento armado de oposición a partir de 1979. El gobierno guatemalteco respondió emprendiendo una política de genocidio indiscriminado para contener el ascenso revolucionario.

A diferencia de lo que ocurría en Nicaragua y El Salvador, en esta ocasión las consecuencias de las acciones de contrainsurgencia recayeron directamente sobre México, en virtud de que la frontera común hacía muy vulnerable la soberanía e integridad territorial. Por lo tanto, el problema guatemalteco es tratado de manera diferente en los círculos gubernamentales, ya que se le percibe como un asunto de seguridad nacional.

En primer lugar, el flujo de refugiados guatemaltecos al interior de nuestro país y los que se asentaban a lo largo de la frontera obligaban al gobierno a responsabilizarse de la situación. Por otra parte, en Chiapas, las condiciones de vida de amplios sectores de la población indígena y campesina se parecen a las de sus vecinos, por lo que debía evitarse el "contagio" de la población mexicana. Otro factor que influye decisivamente en lo que sería la nueva estrategia gubernamental es el hecho de que el ejército guatemalteco agrede intencionalmente dentro del territorio mexicano a sus ciudadanos, pretendiendo orillar a México a militarizar su frontera a fin de contar, eventualmente, con la colaboración del ejército mexicano en la contrainsurgencia. El investigador Sergio Aguayo registra, hasta junio de 1984, 69 incursiones militares de Guatemala a México con un saldo de 15 refugiados muertos, 20 secuestrados y 7 campesinos mexicanos asesinados.<sup>43</sup>

Estas razones llevaron a México a privilegiar y emprender políticas más pragmáticas, en lugar de emitir el mismo mensaje que hacia El Salvador y Nicaragua. al

---

<sup>43</sup> Sergio Aguayo, "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y Centroamérica" en Mario Ojeda (comp.) *Las relaciones de México con los países de Centroamérica*. El Colegio de México, México 1985. p. 52

tiempo que se asumía una actitud cautelosa, evitando responder a la provocación militar guatemalteca.

En octubre de 1982, como respuesta a las actividades diplomáticas de México y Venezuela se promovió en San José de Costa Rica la creación del Foro Pro Paz y Democracia (también conocido como Foro Enders, en alusión al entonces Subsecretario norteamericano de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders). Este foro, naturalmente opuesto a la diplomacia mexicana, pretendía constituirse como plataforma de las actividades diplomáticas para aislar a Nicaragua. El Acta Final de dicho foro fue firmada por EU, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Belice.

A raíz de este acontecimiento, México se ve en la urgente necesidad de lograr una mayor concertación para presionar a los países centroamericanos a detener la carrera armamentista y buscar la forma de implementar la paz. Este proceso culmina en enero de 1983, con la conformación del Grupo Contadora, integrado por México, Panamá, Venezuela y Colombia.

### **2.1.3. Los esfuerzos del Grupo Contadora**

A partir de 1983 la acción de México en Centroamérica se circunscribió a los esfuerzos del Grupo Contadora por lograr la firma de un acuerdo de paz que frenara el proceso de militarización, promoviera la salida de fuerzas militares extranjeras en Centroamérica y garantizara a los distintos países de Centroamérica y a sus vecinos la seguridad en ese momento amenazada.

Como ya se había mencionado anteriormente, los antecedentes del Grupo Contadora se remontan a los años 70, con el apoyo brindado por México desde 1972-73 a Panamá por lograr un acuerdo de ese país con Estados Unidos para la devolución del Canal. Los esfuerzos de Omar Torrijos fructifican en 1977 con la firma de los tratados Torrijos-Carter, su ratificación por el Senado estadounidense en 1978 y su puesta en práctica en 1979. Gracias al éxito de dicha gestión, la diplomacia mexicana encontró en Panamá un aliado en el transcurso de la crisis centroamericana.

Panamá acompañó a México en el proceso de apoyo al FSLN en la lucha por derrocar a Somoza y posteriormente en el apoyo al nuevo gobierno de Nicaragua. Asimismo, Panamá fue de los países más beneficiados con el Pacto de San José (creado por México y Venezuela para dotar de petróleo a la región centroamericana a precios preferenciales). En mayo de 1981 Omar Torrijos emite el primer plan de paz para la región intentando conciliar los intereses en pugna, sin embargo su muerte, en julio de ese año, impide concretar los esfuerzos.

En correspondencia, cuando México emite el Comunicado Franco-Mexicano de reconocimiento al FMLN, Panamá es una de las pocas naciones que lo respalda. Posteriormente el Grupo Contadora se crea en la isla panameña del mismo nombre. Es evidente que la concertación lograda para fundarlo estuvo muy motivada por la diplomacia mexicana y panameña, pues anteriormente Venezuela y Colombia habían expresado su respaldo a la línea diplomática norteamericana, siendo quizá el factor más importante para el cambio de actitud de esos dos países el apoyo de Estados Unidos a

Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas. El Grupo surge precisamente en el marco del vacío diplomático generado por dicha guerra, en la que la ineficiencia del Sistema Interamericano (conformado por la Organización de Estados Americanos, OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR) fue evidente.

Las actividades del Grupo Contadora enfrentaron numerosos obstáculos, uno de los principales fueron las relaciones bilaterales entre los países que lo conformaban y Estados Unidos. Por otra parte, cabe mencionar los conflictos entre los países miembros del Grupo (Colombia-Venezuela) y los del Grupo con los centroamericanos (Colombia-Nicaragua), por ejemplo en cuanto a cuestiones fronterizas. Asimismo, la política interna en los países del Grupo fue otro elemento que influyó directamente en su actividad, la propia dinámica del proceso de militarización fue un factor que entorpeció y dificultó las posibilidades de pacificación; finalmente la política norteamericana de guerra de baja intensidad contribuyó en el mismo sentido.

Llegado este punto, es pertinente identificar dos grandes periodos por los que atravesaron las relaciones diplomáticas, políticas y económicas entre México y Centroamérica de 1979 a 1986, periodo de mayor efervescencia de la crisis centroamericana. Desde el punto de vista mexicano la primera fase corresponde en tiempo a los cuatro últimos años del sexenio de López Portillo (1979-1982), mientras que la segunda se da durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Hasta 1979 ante la generalización de la lucha militar contra la dictadura somocista en Nicaragua, México decide actuar en la región para aislar a la dictadura y apoyar al nuevo gobierno que se instala a partir del 19 de julio de 1979.

De 1979 a 1982 México actúa en la región de manera bilateral. Percibe que las fuerzas sociales, políticas y militares emergentes en Guatemala y El Salvador deben ser apoyadas, trata de tener una esfera político-económica de influencia a través del Pacto de San José y apoya de manera directa en lo económico al nuevo gobierno de Nicaragua brindándole asesoría técnica principalmente en cuestiones agrícolas a través del Sistema Alimentario Mexicano, apoyando la campaña de alfabetización y a través de lo que sin duda sería el respaldo más importante: el suministro de petróleo al nuevo gobierno.

Esta acción de México fue vista de manera negativa por algunos sectores dominantes de la región. Se llegó a mencionar la posibilidad de que la presencia mexicana fuera un proyecto sub-imperialista. También fue vista con gran preocupación por la administración de Ronald Reagan, quien intentó frenar la posibilidad de que una diplomacia alternativa pudiera obstaculizar la implementación de la estrategia de contención del comunismo en la región. Esto fue mucho más notorio al ser emitida la Declaración Franco-Mexicana de reconocimiento a la alianza FMLN-FDR en agosto de 1981.

Es por ello que durante 1982 se dan los enfrentamientos diplomáticos más fuertes entre Estados Unidos y los gobiernos que lo apoyan en la región contra México. La creación del Foro Pro Paz y Democracia es muestra evidente de esta disputa por los espacios diplomáticos. No obstante, los gobiernos de Nicaragua y de Panamá, así como numerosos partidos políticos progresistas vieron la actitud de México con gran simpatía

Al final de 1982 y principios de 1983 con el cambio de gobierno en México se busca tener una respuesta al interior mismo de los distintos países de Centroamérica. Se crea el Grupo Contadora con el fin de lograr un acercamiento entre los distintos países de la región y entre éstos con México, Venezuela, Panamá y Colombia. En la creación del Grupo hay nuevas percepciones de seguridad nacional que antes no eran consideradas peligros reales, por ejemplo la posibilidad de la extensión del conflicto armado. Desde este momento la estrategia mexicana cambia de un trato bilateral a consideraciones multilaterales.

Esta búsqueda de pragmatismo y multilateralismo de la política exterior mexicana se ve beneficiada por condiciones continentales más favorables. Los cambios de gobierno en Perú, Argentina, Brasil y Uruguay permiten que la diplomacia de Contadora se vea fortalecida con la creación del Grupo de Apoyo en agosto de 1985. Otro factor que influye positivamente en las gestiones del Grupo es la presencia de gobiernos con tendencias democráticas en la región, principalmente el de Guatemala, que adoptan el mensaje de Contadora tratando de implementar una salida centroamericana al conflicto. La reunión de Esquipulas en mayo de 1986 y la idea de crear un Parlamento Centroamericano refuerzan la posibilidad de implementar acuerdos reales entre los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

#### **2.1.4. México y Guatemala en el marco de la crisis centroamericana**

Volviendo al punto en que comienza a agudizarse la crisis centroamericana, es pertinente referirnos de manera más específica al caso que nos ocupa: el de Guatemala. Aunque 1978 fue un año prácticamente nulo en materia de la relación bilateral entre México y su vecino del sur, se empezaron a conformar lo que serían los rasgos básicos de un nuevo perfil en dicha relación, determinados por la crisis centroamericana, el papel asumido por México ante la misma y la propia crisis guatemalteca.

Del lado mexicano podemos señalar varios hechos significativos, por ejemplo la decisión de la Cámara de Diputados de realizar un estudio de las relaciones México-Nicaragua el 13 de septiembre de 1978 y la posterior ruptura de relaciones con el gobierno de Somoza el 20 de mayo del año siguiente; la firma del Comunicado Franco-Mexicano el 28 de agosto de 1981; el apoyo de México a la independencia de Belice (21 de septiembre de 1981) y, sobre todo, su impulso al Grupo Contadora.

Del lado guatemalteco es necesario destacar la agudización de la crisis del sistema de dominación debida tanto al auge de las luchas populares y democráticas y el ascenso que empezaba a tener el movimiento armado revolucionario como a la fuga de capitales y los primeros signos de recesión en el marco de la crisis centroamericana. Estos hechos dieron por finalizado el intento de modernización capitalista que venían impulsando los gobiernos de Carlos Arana Osorio (1970-1974) y Kjell Laugénid García (1974-1978). El resultado fue que se volvió a los métodos tradicionales de sustentación del sistema mediante la fuerza, lo que marcó una nueva etapa represiva, que tuvo su momento más álgido en las campañas de genocidio y tierra arrasada de 1981 y 1983, durante el gobierno de Efraín Ríos Montt.



Para el investigador guatemalteco, Gilberto Castañeda, la primera oleada de refugiados el 20 de mayo de 1981 al ejido Arroyo Negro en el estado de Chiapas, y su posterior deportación el 27 de ese mes, son un punto clave en el desarrollo de la relación bilateral. De acuerdo con la tesis de Castañeda, se pasó en un primer momento por la agudización de los conflictos que tuvo su máxima expresión en el asalto al campamento de refugiados en El Chupadero por parte del ejército guatemalteco, el 30 de abril de 1984, para luego tender al perfil de búsqueda de entendimiento.<sup>44</sup>

Esta búsqueda se da principalmente a partir de la visita del canciller Fernando Andrade a México, pocas semanas después del asalto a El Chupadero, sobre la base del interés común en México y Guatemala de evitar un conflicto armado a escala regional y lograr una cierta estabilidad dentro de Centroamérica. En ello, la inclinación favorable de Guatemala a las gestiones de paz del Grupo Contadora fue fundamental.

### **2.1.5. El gran giro de la política exterior de México hacia Centroamérica: el triunfo del proyecto neoliberal**

A principios de los ochenta se iniciaba un debate sobre las alternativas al período ambiguo que vivía México. Por un lado beneficios del boom petrolero daban una imagen falsa de prosperidad, por el otro ya eran visibles algunos de los elementos de la crisis que estallaría en 1982. En el centro del debate político se hallaban dos proyectos: el neoliberal y el nacionalista.

A fin de cuentas, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y posteriormente el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) lograron poner en marcha el proyecto neoliberal tanto a nivel interno como internacional, conduciendo con ello al abandono de políticas tercermundistas y latinoamericanas en aras de un alineamiento con las posturas de Estados Unidos en diversos campos, que van desde las políticas económicas internacionales hasta el nuevo tema estratégico del narcotráfico.

Más específicamente, se produjo una reducción del ámbito de la política exterior mexicana, que de tercermundista se transformó en solo latinoamericanista. Aunque también en esta región se produjo una pérdida de perfil, especialmente en aquellos aspectos que podían hacerla demasiado conflictiva con la de Estados Unidos. Más allá del intento frustrado de Cartagena en materia de endeudamiento externo y de las discusiones generales del Grupo de los 8 (conformado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay, Venezuela, Panamá), México no hizo un esfuerzo serio por coordinar políticas en materia de deuda o comercio.

Centroamérica es el ejemplo más claro de que México ajustó sus políticas a fin de evitar conflictos con Estados Unidos. Existen sensibles diferencias entre el México que respaldó abiertamente al sandinismo en 1979 y firmó la declaración conjunta con Francia en 1981, y el que buscó la paz a través de Contadora y el Grupo de los 8, en el

<sup>44</sup> Ver Gilberto Castañeda, *Guatemala: Crisis social, política exterior y relaciones con México 1978-1986*. Tomado de Relaciones Centroamérica-México. Guatemala, PECA-CIDE, México 1987. p. 111. En Benítez Manaut y Córdova Macías (comps.) Op. cit

cual Centroamérica pasó a ser sólo un tema más de la agenda. Sin embargo, estos cambios son explicables en el contexto internacional en el que se producen.<sup>45</sup>

El Grupo Contadora constituyó entonces una salida adecuada, porque combinaba la búsqueda de una solución negociada con la apertura de un espacio de solución latinoamericano a la crisis de Centroamérica. Su actitud es más moderada y conciliadora que la que México había tenido en los años anteriores, pero ese es precisamente el punto de encuentro con Venezuela, Panamá y Colombia. La creación de Contadora y muchos de sus actos a lo largo de los siguientes cuatro años fueron criticados por el excesivo cuidado en no censurar a Estados Unidos, ni siquiera cuando la administración Reagan lanzaba fuertes ofensivas en su contra.

Es importante considerar cuando se evalúa la acción de México en Contadora o en el Grupo de los 8, que ésta estaba condicionada por la armonía indispensable que debía tenerse con otros miembros del grupo, los que no necesariamente tenían las mismas posturas, sin embargo, era claro que sólo se podía aspirar a una política de consenso.

El objetivo central de modernización económica del país, establecido por Miguel de la Madrid, se consolidó evidentemente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, periodo durante el cual se sentaron bases firmes al respecto también en la esfera de la política exterior: "... la posición tradicional de México, orientada hacia el nacionalismo revolucionario y la solidaridad con el Tercer Mundo, se ha transformado en esfuerzos encaminados a insertar al país de manera más competitiva en el mundo en general, y en las economías de América del Norte, en particular."<sup>46</sup>

Carlos Salinas de Gortari concluyó que los meros principios no debían determinar los objetivos de política exterior del país. Por el contrario, estos objetivos, cuya prioridad fundamental es la modernización, debían estructurar la forma en la cual el país defiende sus principios y persigue la satisfacción de sus intereses.<sup>47</sup>

Las aspiraciones mexicanas de auspiciar mejores relaciones económicas en la región y simultáneamente fortalecer los vínculos bilaterales con Estados Unidos recibieron un nuevo impulso gracias a diversos factores externos, principalmente al acercamiento entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en lo relativo al proceso de negociaciones en Centroamérica, más aún, la desintegración del bloque socialista le daría un renovado vigor al proceso.

---

<sup>45</sup> A partir de 1981, ya durante la administración de Ronald Reagan en Washington, México no contaba con los mismos aliados para su política hacia Centroamérica. Por ejemplo, la Declaración Franco-Méxicana no habría sido posible unos meses después, no por el hecho de que México hubiera variado su política, sino porque Francia no la habría firmado, ya que entre 1982 y 1984 la Comunidad Económica Europea prefirió adoptar una política de bajo perfil en Centroamérica a fin de evitar conflictos con el gobierno de Reagan. Para México la decisión no era tan fácil, el país no podía reducir bruscamente su presencia en una región que en virtud de su cercanía le era mucho más importante, pero tampoco podía continuar sobre la línea trazada por la administración de López Portillo.

<sup>46</sup> Cheryl L. Eschbach, *Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses*, en Riordan Roett, (comp.) *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, México. Siglo XXI, 1991, p.226

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 230

A principios de 1989 el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra, aceptó que se realizaran elecciones libres con supervisión internacional a cambio de la desarticulación de las fuerzas contrarrevolucionarias apoyadas por Estados Unidos y acantonadas en territorio hondureño. A mediados de marzo de 1990 el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, anunció inesperadamente la decisión de su gobierno de reanudar pláticas con las fuerzas rebeldes de la URNG y a principios de abril el gobierno de Alfredo Cristiani en El Salvador firmó un acuerdo de paz con el FMLN.

### **2.1.6. El proceso de paz en Guatemala y la participación de México**

Estimular el proceso de paz en Guatemala era una necesidad estratégica prioritaria para la política exterior de México. En virtud de ello, México fue uno de los principales promotores del proceso y ofreció un apoyo constante para la realización de las negociaciones conducentes a su logro.

A partir de 1990 se realizaron 33 rondas de paz en nuestro país, en las que se suscribieron los siguientes acuerdos: Acuerdo Marco, Acuerdo de Calendarización, Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Asimismo, México participó en el Grupo de Amigos del proceso de paz guatemalteco (formado además por Colombia, España, Estados Unidos, Noruega y Venezuela). Dicho Grupo fue constituido, a solicitud de las partes en conflicto, para apoyar con sus gestiones al representante del secretario General de las Naciones Unidas y para dar mayor seguridad, en calidad de testigos, a los compromisos adquiridos por las partes en conflicto.

A propuesta expresa del Grupo de Amigos, la situación guatemalteca fue evaluada en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas desde su 45º período de sesiones bajo el tema "La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer una paz firme y duradera, progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo".

Durante 1996, a partir de la toma de posesión del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen, el 14 de enero, se dio un nuevo impulso al proceso. Así, el 6 de mayo se suscribió el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y, el 19 de septiembre, fue suscrito el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, ambos suscritos, como ya se había señalado, en territorio mexicano.

El proceso continuó con la suscripción, el 4 de diciembre de ese mismo año del Definitivo Cese al Fuego, en Oslo, Noruega; el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, el 7 de diciembre en Estocolmo, Suecia. la suscripción de las Bases para la Reintegración de la URNG a la Vida Política del País, el 12 de diciembre en Madrid, España y culminaría con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre en la ciudad de Guatemala, ceremonia en la que

el presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, figuró como testigo de honor y fue uno de los principales oradores.

### 2.1.7. Las Relaciones Económicas

Las relaciones económicas entre México y el conjunto de los países centroamericanos son en principio escasas, debido a que ambas estructuras económicas se articulan principalmente, como consecuencia lógica de sus respectivos procesos histórico-económicos, a los países europeos y Estados Unidos.

La proximidad de Centroamérica con México y su herencia cultural común hacen de la región un destino natural para el comercio y la inversión mexicana. En teoría, las exportaciones de petróleo, manufacturas y bienes de consumo se complementan con las economías predominantemente agrícolas de Centroamérica, sin embargo esta complementariedad es en gran medida unilateral ya que las principales exportaciones de la región (madera, café, algodón y plátano) también se producen en México.

Posteriormente, los primeros impulsos a la modernización de las economías del istmo irían acompañados de la instalación de una planta industrial manufacturera dirigida al mercado intrarregional, con pocas probabilidades de exportar sus productos a otras regiones geográficas. México por su parte, no ve al sur mercados atractivos para sus productos, no obstante observar un proceso de industrialización anterior al centroamericano.

Esta situación comienza a modificarse en la década de los sesenta con el impulso de los esfuerzos integracionistas promovidos por la ONU. La creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su posterior transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se acompaña de la creación del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, fue hasta la segunda mitad de ese decenio cuando se activaron efectivamente los lazos económicos con la gira del Presidente Díaz Ordaz a la región. Cabe señalar que el primer indicador que resalta en esta relación es que la balanza comercial ha sido siempre deficitaria para los países centroamericanos.

Sin embargo, el impulso definitivo no se daría sino hasta principios de la década de los ochenta, cuando México empezó a ofrecer a Centroamérica y a varios países del Caribe términos preferenciales de financiamiento para la compra de petróleo mexicano. Esta iniciativa, adoptada de manera conjunta con Venezuela mediante el Pacto de San José de 1980, intensificó las relaciones económicas de México con la región y sirvió como punto de partida para varios programas de cooperación y de préstamos a largo plazo para el desarrollo.

A pesar de ello, los resultados no fueron los esperados. Entre 1960 y 1975 las economías de la región crecieron a una tasa promedio de 6% anual, pero entre 1980 y 1989, su crecimiento económico acumulado alcanzó sólo 6.5%. En este contexto, en vez de fomentar el desarrollo en la región, los programas de cooperación económica convirtieron a México en un importante acreedor de los países centroamericanos

Asimismo persiste el escaso interés de México por importar lo que Centroamérica produce<sup>48</sup>

El principal mecanismo de México para los préstamos para el desarrollo a largo plazo ha sido un acuerdo de noviembre de 1989 con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) mediante el cual se establece que para ser candidato al financiamiento es necesario que el proyecto esté orientado a la promoción de la integración regional, el desarrollo económico y social o la complementariedad con la economía mexicana. Además al menos 50% de los bienes y servicios usados en los proyectos deben ser mexicanos.

El esquema así planteado no parece ofrecer mayores dificultades, sin embargo, como ya se ha señalado, los países centroamericanos se han visto imposibilitados para pagar. Las condiciones políticas y económicas de la región han obstaculizado una planeación del desarrollo a largo plazo, necesaria para aprovechar cabalmente los préstamos que México ofrece a través del BCIE.

## **2.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA**

En los últimos años, especialmente bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo, la relación bilateral México-Guatemala se ha caracterizado por una creciente cooperación y múltiples contactos de alto nivel. El discurso gubernamental promovería como prioritaria la cooperación hacia esa nación, a fin de coadyuvar en la consolidación de la paz y lograr que la frontera común sea una zona de prosperidad compartida. Desafortunadamente, los indicadores socioeconómicos e incluso la situación política que priva en la zona, nos hablan, en el mejor de los casos, de un alto grado de ineficacia de las acciones emprendidas al respecto.

Entre los contactos de alto nivel entre ambas naciones destacan: la visita del Presidente Ernesto Zedillo a Guatemala, en calidad de Presidente electo, en noviembre de 1994; la Visita de Estado que realizó en el mes de junio de 1995; el encuentro entre los mandatarios de ambos países en el marco de la Ceremonia de Transmisión del Mando Presidencial el 14 de enero de 1996; la Visita de Estado del Presidente Alvaro Arzú a México el 26 de febrero de 1996; la Visita de Trabajo a Guatemala del Presidente de México el 9 de septiembre de 1996; la Visita del Presidente Zedillo en el marco de la Ceremonia del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996; la Visita de Trabajo del Presidente Alvaro Arzú a México, el 17 de marzo de 1997; el encuentro en el marco de la firma de la Iniciativa Sistemas Arrecifales del Caribe Mesoamericano el 5 de junio de 1997 y el Encuentro de los Presidentes de México y Guatemala en la ciudad de Tapachula, Chiapas, el 31 de octubre de 1997

### **2.2.1. Comisión Binacional México-Guatemala**

---

<sup>48</sup> Ibid., p 243

La I Reunión de la Comisión se llevó a cabo el 7 de abril de 1987 en Guatemala. Este mecanismo es considerado el principal promotor institucional de la concertación política entre los dos países. En él se analiza, cada dos años, toda la gama de asuntos que conforman la relación bilateral.

La V Reunión de la Comisión Binacional México-Guatemala se llevó a cabo del 22 al 24 de marzo de 1995, en la Cancillería mexicana y culminó con la suscripción del Acta Final por los cancilleres de ambos países. En ella, las autoridades de México y Guatemala acordaron el fortalecimiento de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA); reiteraron la voluntad política de ambos países de construir el nuevo puente fronterizo Ciudad Hidalgo/Tecún-Umán y avanzar en los temas pendientes sobre migración, narcotráfico, comercio, inversión y cooperación.

La VI Reunión de la Comisión Binacional se celebró los días 19 y 20 de febrero de 1998.

### **2.2.2. Refugiados guatemaltecos**

El Gobierno de Guatemala ha reiterado su compromiso de mantener vigentes los Acuerdos del 8 de octubre de 1992, que pretenden garantizar la repatriación de los refugiados guatemaltecos en forma voluntaria, digna y segura con el propósito de que dichos grupos puedan reintegrarse plenamente a las actividades sociales, culturales, económicas y políticas de su país.

El entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, en ocasión de su visita a Tapachula el 14 de agosto de 1996, puso en marcha el Programa de Estabilización Migratoria. Dicho programa consiste en facilitar el cambio de calidad migratoria de refugiado a inmigrante y está circunscrito inicialmente a los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

De acuerdo a lo establecido en el Programa, la calidad de inmigrante se otorgará a aquellos refugiados que 1) no requieran asistencia de la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados y/o del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (COMAR-ACNUR); 2) hayan contraído matrimonio con mexicanos; 3) tengan hijos nacidos en México durante el primer año de refugio y 4) participen y aprueben los cursos de capacitación para el trabajo y la producción. Hasta el mes de julio de 1997, se habían otorgado cerca de 14 mil formas migratorias FM3 a ciudadanos guatemaltecos asentados en Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

El 17 de septiembre de 1997, representantes de los refugiados guatemaltecos asentados en México y el gobierno de Guatemala, firmaron los acuerdos denominados "Acuerdos del 17 de Septiembre de 1997", en los cuales se concibió finalizar los retornos colectivos el 29 de diciembre de ese año.

La representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, realizó una visita a México, en la que enfatizó el buen trato que nuestro país ha dado a los refugiados guatemaltecos y señaló que esta experiencia

es un ejemplo a seguir en los demás países con flujos de personas obligadas a abandonar sus lugares de origen.

Por otra parte se destaca que se han entregado 48 cartas de naturalización a personas que regularizaron su situación migratoria en el marco del programa.

Recientemente, el Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Pedro Vázquez Colmenares señaló que el proceso de repatriación de refugiados guatemaltecos concluirá en el año 2000 con el asentamiento definitivo en México de 14 mil asilados. Aclaró que los organismos a cargo empezaron un proceso de integración de los desplazados que decidieron establecerse en México, y firmaron un acuerdo preliminar con el gobierno de Chiapas en materia de salud y educación para incorporarlos a los campamentos que existen en la entidad.

Vázquez Colmenares agregó que en la actualidad hay 27 mil refugiados en 112 campamentos en los estados fronterizos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo; de los cuales 53% es población infantil. Durante 1998 retornarán a Guatemala 7 mil personas y en 1999 lo hará "otro número importante".<sup>49</sup>

### 2.2.3. Grupo Binacional México-Guatemala sobre Asuntos Migratorios

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Reunión Cumbre Tuxtla II y en la Conferencia Regional de Migración, en relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes, el Gobierno de México estableció el Mecanismo de Consulta sobre Protección Consular, concebido a partir de la necesidad de ambos gobiernos de fomentar una mayor comunicación en la materia.

En este mismo sentido, el 4 de mayo de 1996, por Acuerdo de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, el gobierno de Chiapas y los Ayuntamientos de Tapachula y Pijijiapan, Chiapas, se estableció el Grupo de Protección a Migrantes "Beta Sur". De igual manera, el 30 de diciembre de 1996 quedó instalado el Grupo de Protección a Migrantes "Beta Comitán" y posteriormente el Grupo "Beta Tabasco".

En ocasión de la VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios, celebrada en Antigua Guatemala, los días 20 y 21 de noviembre de 1997, ambas delegaciones analizaron las facilidades migratorias entre los dos países. Sobre el particular, México anunció la expedición de la tarjeta de cruce local para residentes fronterizos y la forma migratoria para trabajadores agrícolas migrantes (FMVA), además de otras facilidades para turistas, transportistas de carga y personas de negocios.

En la VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios, México anunció también la puesta en marcha de las siguientes medidas:

- Temporalidad de estancia uniforme para turistas.

<sup>49</sup> Martha García, "La repatriación de guatemaltecos acabará en el 2000", La Jornada Lunes 8 de junio de 1998 Sociedad y Justicia, p.43

- Exención de comprobación de solvencia económica a los turistas documentados por la Representación Consular Mexicana.
- Autorización a agencias de viaje guatemaltecas para que gestionen la documentación migratoria de grupos de turistas.
- Documentación de prestadores de servicios turísticos guatemaltecos como no inmigrantes visitantes.
- Libertad de tránsito por territorio nacional para todos los extranjeros que se encuentren debidamente documentados.
- Facilitación migratoria a transportistas de carga.
- Facilidades para la documentación de personas de negocios.
- Se presentó el programa para la documentación de los trabajadores agrícolas guatemaltecos el cual comenzó a aplicarse desde octubre de 1997, que consiste en la expedición de documentos con la forma migratoria de visitante agrícola, para dar protección y seguridad jurídica a los trabajadores agrícolas migrantes.

#### **2.2.4. Reunión del Grupo Ad-Hoc sobre Trabajadores Migrantes Agrícolas Temporales Guatemaltecos**

En febrero de 1996, se convino en la necesidad de avanzar en la negociación de un acuerdo que establezca un marco jurídico apropiado para los trabajadores migrantes agrícolas temporales. Al respecto, en ocasión de la Reunión del Grupo Ad-Hoc en la materia, realizada en la ciudad de México el 27 de junio de 1996, la parte mexicana se comprometió a analizar la posibilidad de llevar a cabo encuestas sociodemográficas en el sur del estado de Chiapas.

Para la identificación plena de los trabajadores, Guatemala proveerá de un documento de identificación, y México otorgará la Forma Migratoria para Trabajadores Agrícolas (FMVA). Asimismo, Guatemala llevará a cabo una campaña masiva dirigida a sus trabajadores agrícolas con el objeto de que utilicen las vías migratorias legales y establecerá un sistema de informática en el puesto fronterizo de Tecún Umán para su documentación y registro.

#### **2.2.5. Programa para el Desarrollo Sostenible en Poblaciones Fronterizas México-Guatemala**

En junio de 1995, ambos gobiernos decidieron impulsar el Programa para el Desarrollo Sostenible en Poblaciones Fronterizas México-Guatemala (PRODESFRO), con el objetivo primordial de elevar el bienestar y la calidad de vida de las comunidades en ambos lados de la línea divisoria internacional en un ámbito de convivencia armónica y solidaria. El 9 de septiembre de 1996, los presidentes de México y Guatemala atestiguaron la suscripción del Programa.

Este programa busca incentivar la organización y participación social de las comunidades en el proceso de diseño, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo a través de estrategias binacionales de capacitación; promover mecanismos para la



autogestión comunitaria de proyectos sociales y productivos; propiciar proyectos con un enfoque de desarrollo regional para mejorar la producción y respaldar las iniciativas productivas, lo mismo que el sostenimiento del ingreso y la creación de nuevos empleos como detonadores de las economías locales, y fortalecer las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel local, con el fin de que sean capaces de realizar acciones para el desarrollo social. El Programa constituye uno de los principales compromisos adquiridos entre los presidentes de México y Guatemala.

En ocasión del encuentro de los presidentes de México y Guatemala, el 31 de octubre de 1997, los mandatarios conocieron los avances registrados en el marco del PRODESFRO, así como el Plan de Acción 1997-2000.

### **2.2.6. Grupo Binacional México-Guatemala de Puertos y Servicios Fronterizos**

Los días 17 y 18 de julio de 1997 se celebró, en Guatemala, la V Reunión del Grupo Binacional sobre Puertos y Servicios Fronterizos México-Guatemala, en la que se acordó la homologación de horarios en servicios de garita; en materia ambiental se acordó celebrar una reunión del grupo Binacional de Control de Flujos Fronterizos de Especies Animales y Forestales y el 6 de agosto se acordó la suscripción del Acuerdo Bilateral para la construcción del nuevo puente internacional sobre el río Suchiate y las vialidades de acceso.

### **2.2.7. Electrificación de Poblados Fronterizos Guatemaltecos**

En febrero de 1992, la CFE y el INDE suscribieron un Convenio para el Suministro de Energía Eléctrica a Poblaciones Fronterizas. Con base en el mismo, se avanzó en la electrificación de la comunidad La Esperanza. Durante la V Reunión Binacional en marzo de 1995, Guatemala manifestó su disposición para impulsar la regularización de la entrega de energía eléctrica por parte de la CFE al poblado Cantón-La Esperanza, así como a otros 39 poblados ya identificados. En este sentido se beneficiaría a 22, 800 habitantes al proporcionarles una capacidad cercana a los 2.5 MW. El 17 de marzo de 1997 se suscribió el Convenio para la Exportación de Energía Eléctrica entre la CFE y el INDE. Este convenio consiste en suministrar energía de 13.2 KV en 13 puntos fronterizos con Guatemala.

### **2.2.8. Comunicaciones y Transportes**

El 24 de julio de 1997 se reunieron en la ciudad de Guatemala los ministros de Transporte de México y Guatemala, con el propósito de evaluar acciones de colaboración en materia de transporte, infraestructura fronteriza y telecomunicaciones

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en esa ocasión se han realizado las siguientes reuniones:

- Reunión del Grupo de Infraestructura (2 de agosto de 1996). Se evaluaron opciones para ubicar el Nuevo Puente Fronterizo Ciudad Hidalgo-Tecún Umán.
- Reunión de Autoridades Aeronáuticas (9 de agosto de 1996). Se analizaron entre otros temas, los aspectos técnicos y operativos para la internacionalización del Aeropuerto de Palenque, el inicio de los vuelos Tikal-Palenque-Tikal y el incremento de frecuencias entre la Ciudad de México y Guatemala.
- Reunión del Grupo de Telecomunicaciones (22 de agosto de 1996). Se revisaron los avances del Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en Materia de Telecomunicaciones y para el Establecimiento de un Plan de Uso de Frecuencias para la Telefonía Celular en la Zona Fronteriza.
- Reunión del Grupo de Transporte Terrestre (26 de agosto de 1996). Se evaluaron acciones encaminadas a la suscripción de un Memorándum de Entendimiento en materia de transporte terrestre y de seguridad.
- Reunión sobre Autotransporte (7-9 de octubre de 1996). Se intercambiaron experiencias relativas al transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos; exámenes médicos para expedición de licencias; sistemas de vigilancia en carretera y medidas para el eventual establecimiento de un sistema de peaje en el área fronteriza.
- Reunión sobre Autotransporte (27 de noviembre de 1996). Se acordaron los siguientes proyectos de Memoranda:
  - a) Sobre el Reconocimiento y Validez de las Licencias Federales de Conductor
  - b) Sobre las Normas que deben cumplir los Semirremolques que operen en el Intercambio Comercial
  - c) Para Facilitar los Flujos Comerciales

## **2.3. RELACIONES ECONÓMICAS**

### **2.3.1. Foros de Concertación Económica**

México y Guatemala cuentan con un gran número de foros de concertación económica, algunos a nivel regional, con el resto de los países centroamericanos, y otros bilaterales. En lo bilateral, se cuenta con la Subcomisión de Asuntos Económicos, establecida en el marco de la Comisión Binacional; con el Grupo de Asuntos Financieros y Hacendarios, creado por el Acuerdo Marco firmado en agosto de 1986, y con la Comisión Mixta del Acuerdo de Alcance Parcial.

### 2.3.2. Relaciones Comerciales

Guatemala es el principal socio comercial de México en Centroamérica. Durante el mes de enero de 1997, el intercambio con ese país representó el 30.3% del total del comercio de México con los países del istmo.

#### BALANZA COMERCIAL MÉXICO-GUATEMALA (mdd)

Año	Comercio Total	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1990	221.8	185.2	36.6	148.6
1991	305.1	218.2	86.9	131.3
1992	230.9	153.3	77.6	75.7
1993	265.9	203.8	62.1	141.7
1994	301.6	218.2	83.4	134.8
1995	361.3	310.2	51.1	259.1
1996	436.8	360.1	76.7	283.4
1996*	36.2	32.8	3.4	29.7
1997*	35.6	29.3	6.3	23.0

Fuente: Elaborado con base en información de SECOFI e INEGI

\*Cifras preliminares correspondientes al mes de enero.

### 2.3.3. Estado actual de la negociación del Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte

México y Guatemala han reiterado el interés de continuar las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

El proceso se encuentra en la etapa de discusión de los textos para cada uno de los capítulos que conformarían el Tratado. Las negociaciones se reiniciaron en mayo de 1996, con una reunión de ministros de Comercio de los cuatro países en la que se acordó el "Marco General para Reanudar las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio e Inversión".

Posteriormente, se llevaron a cabo dos reuniones de coordinadores de la negociación, la primera el 11 de julio de 1996, en la Ciudad de México y la segunda en San Salvador, el 5 de febrero de 1997. Asimismo, se han realizado cuatro rondas de negociaciones, la primera en Guatemala en septiembre de 1996, la segunda en la Ciudad de México en noviembre del mismo año, la tercera en San Salvador del 4 al 6 de marzo de 1997 y la cuarta en la Ciudad de México en mayo de 1997. La quinta ronda de negociaciones se realizó en Honduras en el mes de junio.

Los resultados alcanzados en dichas reuniones son los siguientes:

- Se establecieron los objetivos, principios generales, bases, temas de la negociación y metodología de trabajo.
- Se establecieron doce mesas de negociación sobre los siguientes temas: Acceso a Mercado, Agricultura, Normas Fito y Zoonosanitarias, Reglas de Origen, Salvaguardas, Prácticas Desleales de Comercio, Normas Técnicas, Solución de Controversias, Inversión, Compras Gubernamentales, Servicios y Propiedad Intelectual.

La última reunión para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio tuvo lugar en Tegucigalpa, Honduras, los días 21 y 22 de enero de 1998. En esa ocasión se revisaron los planteamientos presentados en 1997 y se programaron las tareas a realizar en 1998. Asimismo, este encuentro ayudó a que los negociadores oficiales pudieran avanzar en las discusiones sobre la suscripción del Tratado de Libre Comercio, toda vez que ya se cuenta con las listas que contienen los programas de desgravación tanto en el Triángulo del Norte como en México.

### 2.3.4. Mecanismos de Cooperación y Fomento al Comercio

México ha instalado con Guatemala mecanismos de cooperación y fomento al comercio, entre los que destacan el Acuerdo de Alcance Parcial, firmado en septiembre de 1984. A su amparo se han suscrito diez Protocolos Modificatorios, el último de ellos el 24 de mayo de 1996, con el fin de extender su vigencia hasta 1997; ampliar la relación de productos a poco más de mil fracciones arancelarias; reactivar la comisión Mixta prevista en el capítulo VIII, artículo 3 del AAP y designar los funcionarios que estarán a cargo de la "Ventanilla Única" (instrumento por el cual se canalizarán todos los diferendos comerciales que surjan entre ambos países y que se encargará de su resolución). El 16 de mayo de 1997, la SECOFI informó que se prorrogará la vigencia de este Acuerdo hasta el 30 de junio de 1998, mediante la firma del XI Protocolo Modificadorio.

Asimismo, México mantiene un régimen preferencial en la frontera Sur en beneficio de las importaciones procedentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua destinadas a la región de la frontera mexicana colindante con Guatemala, en un espacio de 20 km.

Por otra parte, México y Guatemala suscribieron en mayo de 1996, un nuevo texto del Convenio de Cooperación Bancomext-Secofi-Ministerio de Economía de Guatemala, con el fin de actualizar los términos del suscrito en 1992 y potencializar la cooperación en materia de inversión, comercio, capacitación y promoción, con particular énfasis en el desarrollo de la oferta exportable de Guatemala a México.

El 9 de septiembre de 1996, en el marco de la visita del Presidente Zedillo a Guatemala, se inauguró el Centro de Negocios México-Guatemala en la Representación de BANCOMEXT en ese país. Ese centro cuenta con bases de datos y sistemas para asesorar y orientar a inversionistas, empresarios e instituciones sobre oportunidades de negocios, con el objetivo de incrementar el flujo comercial y de inversión.

### 2.3.5. Foros de promoción empresarial

México y Guatemala cuentan con diversos instrumentos de cooperación en materia empresarial, entre los que destaca el Convenio de Cooperación entre BANCOMEXT y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), cuyo fin es fortalecer las alianzas estratégicas y las coinversiones e incrementar el intercambio comercial entre México y Guatemala

Existe también un Convenio de Cooperación entre BANCOMEXT y la Cámara de Comercio de Guatemala, que tiene por objeto incentivar el intercambio de información de oferta y demanda de productos de ambos países, de licitaciones de organismos públicos y privados, oportunidades para la formación de empresas conjuntas, de estadísticas de comercio exterior, sistema arancelario vigente y medidas para-arancelarias.

### 2.3.6. Mecanismos de Apoyo Financiero

Entre los mecanismos de apoyo financiero, México y Guatemala cuentan con un Convenio de Cooperación Financiera México-Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los recursos disponibles para Guatemala ascienden a 80.9 mdd.

BANCOMEXT tiene establecida una línea de crédito con el BCIE para financiar a importadores centroamericanos de bienes y servicios de origen mexicano. En mayo de 1996 se reactivó esta línea mediante la firma de su Tercer Adeúdum Modificatorio. El 4 de junio de 1996 BANCOMEXT autorizó la ampliación de esta línea de crédito de 50 mdd a 120 mdd con el objetivo de financiar un proyecto de exportación de 750 autobuses de México a la Municipalidad de Guatemala, por un monto aproximado de 47.3 mdd. El 9 de abril de 1997 el Director Ejecutivo del BCIE autorizó el préstamo por 56.2 mdd a la Municipalidad de Guatemala para la compra de dichos autobuses.

El 16 de agosto de 1996 la SHCP y BANCOMEXT firmaron un Convenio de Apoyo a las Exportaciones de México a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, mediante la instrumentación de una línea de crédito de 25 mdd. La canalización de los recursos se realiza a través de contratos con instituciones financieras de cada país.

En febrero de 1989, México puso en operación un Fondo para la Importación de Productos Centroamericanos (FICE). Este programa de financiamiento facilita al importador mexicano la adquisición de bienes y servicios procedentes de Centroamérica. A partir de junio de 1990 el programa fue modificado para que pudiese operar también en dólares, haciendo más atractiva su utilización. Guatemala es el país que más ha aprovechado el programa realizando operaciones por 5, 990, 621 pesos y 6.3 mdd a diciembre de 1995.

Por otra parte, el Acuerdo Marco de Cooperación Hacendario-Financiera, firmado en agosto de 1986 dispone el establecimiento de un Grupo Binacional de Trabajo en

este campo. El 9 de agosto de 1995, en la Ciudad de Guatemala, tuvo lugar la primera reunión de este grupo, en la que se acordó el intercambio de experiencias en materia de administración operativa y financiera, administración tributaria, prestación de asistencia mexicana en el área catastral, administración de operaciones de conversión de deuda y negociación de deuda externa.

El 21 y 22 de julio de 1996 se reunieron en Cancún, Quintana Roo, los Ministros de Hacienda y Finanzas de México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Durante el evento se acordó buscar fórmulas para fomentar el aprovechamiento de los programas FICE y FICE-Carne de Bovino, establecer una Secretaría Pro-Témpore entre los ministerios centroamericanos, propiciar la negociación de convenios de Cooperación Aduanera con los países miembros del Mercado Común Centroamericano y analizar la posibilidad de suscribir convenios para evitar la doble tributación.

## **2.4. COOPERACIÓN MÉXICO-GUATEMALA**

### **2.4.1. Cooperación Técnica Y Científica**

Las relaciones en materia de cooperación técnica entre México y Guatemala se encuentran regidas por el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica, suscrito el 10 de abril de 1987 en la ciudad de Guatemala y fortalecido con la firma de los Acuerdos de Tuxtla Gutiérrez, el 11 de enero de 1991, y a través de los convenios y memoranda de carácter interinstitucional suscritos en materias específicas.

Al amparo del Acuerdo Básico se han celebrado dos reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, la más reciente en México los días 22 al 24 de marzo de 1995, en el marco de la V Reunión Binacional entre ambos países. Al 30 de septiembre de 1997, el Programa 1995-1997 está compuesto por 208 propuestas de cooperación, de las cuales 17 están en análisis para su posible aprobación, 37 han sido aprobadas e iniciaron actividades durante 1997, 110 han terminado sus actividades y 44 fueron cancelados o incorporados a otros proyectos.

### **2.4.2. Cooperación En Materia Educativa-Cultural**

Las relaciones culturales y educativas entre México y Guatemala se formalizaron con la suscripción del Convenio de Intercambio Cultural firmado el 16 de diciembre de 1966 en la ciudad de Guatemala. En el marco del citado instrumento se han celebrado cinco reuniones de la Comisión Mixta de Intercambio Cultural, la última de las cuales tuvo lugar en la Ciudad de México el 22 de marzo de 1995. Durante ese encuentro se suscribió el Programa de Intercambio Cultural y Educativo para el periodo 1995-1997, en cuyo marco se aprobaron 100 proyectos, 39 iniciativas educativas y 61 culturales.

De 1995 a la fecha, se tiene registro de la realización de 50 proyectos conjuntos, 6 en el ámbito educativo y 44 en el campo cultural. Las áreas desarrolladas de manera prioritaria han sido la formación de recursos humanos, la conservación, restauración y recuperación del patrimonio histórico y cultural, las artes plásticas, la música, la danza, intercambio literario y los sectores cinematográfico y deportivo.

## **2.5. PERSPECTIVAS**

### **2.5.1. La disyuntiva de México de cara al nuevo milenio**

El México de hoy es, evidentemente, una incógnita. Por un lado participa de modo entusiasta en las iniciativas de coordinación y cooperación política que han surgido en la región en la última década. Por el otro, es indudable que México se está integrando cada vez más a Estados Unidos.

En la mayoría de los círculos académicos dedicados al análisis de la política exterior mexicana parece existir la convicción de que la relación con Estados Unidos es la única importante, a juzgar por el escaso o nulo espacio que dedican al resto de las regiones geográficas.

México tiene hoy una posición internacional muy distinta a la del país que a fines de los 70 formaba parte activa del Grupo de los 77 e incursionaba en el Movimiento de los Países No Alineados, asumía posturas firmes en Centroamérica e impulsaba la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados con el evidente disgusto de su vecino del norte, y servía de anfitrión al Diálogo Norte-Sur.

Actualmente su papel en las organizaciones tercermundistas es decididamente secundario, especialmente en cuanto a resoluciones sobre temas económicos controvertidos, en contraste con el manifiesto interés que merece nuestra membresía a organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por supuesto al bloque económico creado mediante el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Las relaciones de México más allá de las meramente simbólicas que se mantienen con el continente americano se circunscriben a Europa y a la Cuenca del Pacífico y le dan un énfasis especial a temas estrictamente económicos.

Mientras tanto, en América Latina la presencia mexicana ha disminuido y sus posturas se han moderado sustancialmente. En los últimos años México ha sido motor del Grupo de Río (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política) sucesor de Contadora y del Grupo de los 8. Este mecanismo ha servido al menos para coordinar políticas entre las principales naciones de América Latina, para activar consultas en las que los temas económicos de interés común (deuda, comercio, inversión) no han estado ausentes y en que el diálogo colectivo con Estados Unidos ha sido propuesto de manera oficial. Aunque se trata de iniciativas relevantes, están lejos

de ser el tipo de política autónoma que en 1981 irritaba a Washington con la Declaración Franco-Mexicana que proponía reconocer al FMLN como beligerante en El Salvador o que más tarde creaba el Grupo Contadora.

El panorama internacional actual coloca a México en una de las disyuntivas más importantes de cara a las profundas transformaciones que están dando paso al nuevo milenio. La gran pregunta, según plantea el investigador del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, José Miguel Insulza, es la siguiente: "...¿cuál México entonces? ¿El que se dirige aceleradamente hacia la generación de la macrozona de América del Norte, con inevitables consecuencias políticas, culturales, sociales y de política exterior? ¿O el que, aunque ligado necesariamente a Estados Unidos por la realidad de una frontera común y de múltiples lazos económicos y sociales sigue formando parte integral de América Latina y sigue siendo la sólida frontera que separa al norte del sur?"<sup>50</sup>

Si bien no puede hablarse de un cuadro de solidaridad con la política norteamericana es indudable que la línea general de la política exterior mexicana de los noventa es mucho menos conflictiva con la de Estados Unidos que en la década anterior, lo que la ha llevado a un abandono progresivo del sur.

El verdadero problema es, en realidad, que entre los críticos de la actual postura mexicana frente al sur en general y a América Latina en particular, es evidente la falta de opciones válidas, de referencias claras a la política internacional, no hay propuestas alternativas de política exterior que prioricen las relaciones con América Latina.

Esto implica un franco retroceso de la política mexicana hacia Centroamérica con respecto al activo papel que México jugó durante el decenio de 1980. Sin embargo, los intereses políticos, económicos y de seguridad fundamentales de México en la región no se han apartado mucho de los del decenio anterior.

En primer lugar es evidente que al término de la guerra fría no se advierten cambios significativos en la política estadounidense hacia Centroamérica, lo que ha cambiado es la forma en que México responde a Estados Unidos y a sus acciones en el área: sus respuestas son menos automáticas y contundentes que en el pasado.

Estos cambios y la derivación que tienen en vínculos cada vez más estrechos con Estados Unidos, marcan un parteaguas en la política exterior mexicana: son reflejo de la vulnerabilidad de México ante Estados Unidos y síntoma del fracaso de la defensa de la soberanía del país. Y es aquí que, una vez más, se pone de manifiesto la importancia que revisten los factores internos en la proyección de un país hacia el exterior.

La debilidad mexicana se debe a que la crisis económica y la tensión que ha provocado en su sistema político han limitado las opciones de política exterior del país. Ello explica los nuevos parámetros para su política regional.

En esencia, señala Cheryl L. Eschbach, México se encuentra frente a dos compromisos paralelos: 1) impedir que Centroamérica provoque conflictos en sus

---

<sup>50</sup> José Miguel Insulza, "*México y América Latina en los noventa: las posibilidades de una nueva relación*", en Riordan Roett (comp) Op. cit., p. 208



relaciones bilaterales con Estados Unidos, y 2) seguir la dirección política marcada por los propios países centroamericanos.<sup>51</sup>

La constante reticencia a entrar en conflicto con los intereses de Estados Unidos en Centroamérica se debe a la constante y creciente dependencia de México de la repatriación de capital, de flujos financieros y de la inversión de Estados Unidos y de otros países miembros de la OCDE. Diferir abiertamente con Estados Unidos sobre asuntos latinoamericanos lanzaría señales equivocadas a posibles inversionistas de ese país, Europa, Japón y hasta del sector privado de México.

Parte de ello viene de la experiencia mexicana de conflictos con Estados Unidos por Centroamérica durante la década de los ochenta. Mientras México insistía en resaltar los orígenes socioeconómicos de la crisis en la región, el gobierno de Ronald Reagan consideraba que el origen era la intervención soviético-cubana y adoptó una actitud suspicaz respecto a los esfuerzos pacificadores de México en Contadora. Estas diferencias erosionaron las medidas diplomáticas que los políticos estadounidenses debieron haber dedicado a asuntos bilaterales como el manejo de la deuda.

El segundo punto resulta también de la vulnerabilidad externa de México y de las lecciones aprendidas en la década anterior. Se trata, en primer término, de una vulnerabilidad política: México no podía desempeñar un papel importante en negociaciones regionales que empezaron a enfocarse hacia asuntos internos tan delicados como la estructura de las fuerzas de seguridad centroamericana cuando su historial en derechos humanos y procesos electorales está siendo sometido a un escrutinio internacional cada vez mayor.

Adicionalmente, al iniciar las negociaciones en el contexto fuertemente polarizado de los ochenta se requería un fuerte liderazgo de México y del Grupo Contadora, pero conforme maduró el proceso negociador los países centroamericanos (con excepción de Nicaragua) empezaron a resentir lo que percibían como un cierto tipo de dominación mexicana. Una fuente crónica de tensión fue la práctica unilateral de Contadora de determinar la agenda de negociaciones y redactar documentos finales.

En respuesta México llevaría a cabo un importante cambio de actitud. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señalaba que "...nuestro país continuará dando atención a los acontecimientos en esta región y está dispuesto a apoyar, *cuando los países latinoamericanos lo soliciten*, el diálogo y la reconciliación en la zona del istmo. México se ha propuesto continuar con el apoyo a todos los intentos por alcanzar una solución a todos los problemas del área, con base en el respeto al derecho de los pueblos y a su autodeterminación, *insistimos en que dicha solución sea resultado de negociaciones entre los propios países centroamericanos*".<sup>52</sup>

Contrariamente a la percepción del gobierno mexicano que le ha llevado a desatender el área latinoamericana en virtud de su cada vez mayor integración con América del Norte, consideramos que, precisamente esa integración, cuyo elemento más relevante es el TLCAN, obliga a equilibrar la creciente influencia de Estados Unidos

<sup>51</sup> Cheryl L. Eschbach, *Relaciones de México en Centroamérica en la década de los noventa*, en Riordan Roett (comp.) Op. cit., p. 226

<sup>52</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México pp. 30-31. Cursivas de la autora

sobre los asuntos mexicanos a través de una mayor atención a sus vínculos políticos con Centro y Sudamérica.

Aún al término formal de la crisis centroamericana y en el marco de los nuevos intereses globales internacionales, es necesario advertir que, a pesar del cambio de prioridades, hay indudablemente una persistencia de intereses entre México y Centroamérica, región dentro de la cual Guatemala mantendrá el papel más relevante para nuestro país.

Por ejemplo, el gran número de refugiados centroamericanos que atraviesa el país en camino hacia Estados Unidos seguirá afectando la seguridad nacional. Además, México tiene gran interés en el desarrollo económico de la región, ya que es acreedor del 6% de la deuda externa centroamericana, que asciende aproximadamente a 20 mil millones de dólares.<sup>53</sup>

Es evidente pues, que para que México pueda defender sus innegables intereses en Centroamérica, es necesario el desarrollo político y económico de ambas regiones.

A pesar del evidente anquilosamiento de las estructuras multilaterales anteriores al final de la guerra fría, su desaparición reduciría aún más los márgenes de acción y concertación latinoamericana. Paradójicamente, los cambios en la economía mundial fortalecieron y ayudaron a la institucionalización del régimen de negociaciones multilaterales que México ayudó a establecer a principios de la década, lo que se hace necesario entonces es una revisión de sus principios, objetivos y estructuras a fin de democratizarlas y dinamizarlas.

En este contexto, se advierten dos obstáculos potenciales que actúan en contra de esta diplomacia mexicana de bajo perfil. Primero, en la medida que avance el proceso acelerado de integración de México a Estados Unidos, iniciado formalmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, aumenta la sensibilidad mexicana hacia la política estadounidense en Centro y Sudamérica. El gobierno mexicano tendrá fuertes presiones internas para demostrar que más relaciones económicas con Estados Unidos no comprometen la soberanía política del país. Dichas presiones aumentarán en la medida del fracaso del nuevo modelo económico en su objetivo de generar una recuperación sostenida y aumentar el empleo. Un segundo obstáculo, esta vez de carácter externo, lo constituye la posibilidad de que las condiciones políticas y económicas en Centroamérica se deterioren, ya que los avances son aún frágiles.

Por ello es necesaria la elaboración de iniciativas encaminadas a fomentar la cooperación económica efectiva. Los objetivos primordiales para el siglo que se inicia deberán ser el alivio de la deuda centroamericana a corto y mediano plazos y el desarrollo complementario de las dos economías a largo plazo.

## **2.5.2. El potencial económico y comercial inexplorado de la zona fronteriza sur**

<sup>53</sup> Cheryl L. Eschbach, Op. cit., p. 227

Por lo que se refiere al ámbito específico del comercio, a México le concierne, incluso en los marcos de su política actual, diversificar sus mercados de importación y exportación, y el mercado latinoamericano es, a la luz de las cifras, una posibilidad inexplorada.

La importancia del comercio internacional con Centroamérica estriba en que permitiría fortalecer los establecimientos manufactureros en la zona fronteriza sur de Tapachula, la cual contaba en 1993 con 954 establecimientos, 67% en el Soconusco, 28.5% en la Costa y 4.5% en la Sierra, sin considerar el creciente flujo comercial en el área de La Mesilla, que retroalimenta el comercio en la zona fronteriza.<sup>54</sup>

La ciudad de Comitán puede convertirse en polo de desarrollo turístico, industrial y comercial y atraer a los consumidores guatemaltecos. Para ello requiere de un amplio mercado de acopio y abasto y mayor comunicación con otros municipios de la región.

Según datos recabados por el investigador Sergio Mota, en la franja fronteriza sur existe una red de apoyo al comercio con capacidad para 13 500 toneladas que se extiende por Tapachula, Arriaga y Huixtla.

BUROCONSA cuenta con bodegas en 10 localidades del Soconusco para recepción y almacenamiento de 9 500 toneladas de maíz, además de silos en Arriaga con capacidad para 20 mil toneladas, 10 centros de acopio a la intemperie con capacidad para 50 mil 650 toneladas y nueve bodegas de distribución CONASUPO para 4 650 toneladas. Toda esta infraestructura aún resulta insuficiente para el acopio de volumen de granos producidos en la zona.

Hay por lo menos 148 establecimientos afiliados a la CANACO de Tapachula que han obtenido sus respectivos registros ante la SECOFI como empresa comercial de la frontera sur, distinguiéndose aquellos que realizan exportaciones de abarrotes, material de construcción, bisutería, camiones recolectores de basura, ropa, juguetería, etc.

El pequeño comercio en Tapachula representa 11.3% del total de establecimientos comerciales en este municipio. En Tapachula, el 75% de los comerciantes basa su comercio en productos de origen mexicano.

Importantes productos hortícolas (verduras y legumbres) procedentes de Guatemala (30 toneladas por semana), se recomercializan en los mercados, tianguis y tiendas de autoservicio; lo mismo ocurre con el frijol y el arroz, que proceden de Guatemala y Veracruz.

El Soconusco, según el Banco Mexicano de Comercio Exterior, se distingue por su participación dinámica en el comercio exterior. Los principales giros de exportación son, café, plátano, papayas mango, melón, productos de polietileno, miel, limón, cartones, empaques y semillas de maíz.

El régimen de zona libre permite la importación sin el pago de arancel de alrededor de 9 mil fracciones de un total de 11 834, que comprende la tarifa del

<sup>54</sup> Ver Sergio Mota Marín, "Estructura económica de Chiapas" en María Luisa Armendáriz (comp.). Op cit, pp. 365-366

impuesto general de importaciones, además de que sólo 159 fracciones arancelarias requieren de permiso previo de importaciones.

La iniciativa más importante para el desarrollo de la frontera sur es el proyecto Puerto Fronterizo Ciudad-Hidalgo-Tecún Umán, destinado a fortalecer una empresa binacional integrada por inversionistas de México y Guatemala.

A la luz de las cifras anteriores, es evidente que la zona fronteriza sur de nuestro país ofrece una amplia gama de posibilidades de desarrollo económico y comercial que hasta ahora han sido desdeñadas. Si los gobiernos, tanto federal como estatal, deciden impulsar efectivamente este potencial, podrían generarse perspectivas alentadoras para elevar el nivel de vida de la población residente en ambos lados de la frontera.

### **CAPÍTULO III**

## **EVOLUCIÓN Y PRÁCTICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL**

Como puede apreciarse en los capítulos anteriores, la zona fronteriza sur de México es un espacio estratégico en muchos sentidos. En primer término, se trata de una posición geográfica privilegiada que cuenta con una variedad de recursos naturales de gran importancia para la actividad industrial y comercial, con un potencial de desarrollo aún inexplorado.

Paradójicamente, la región muestra un grado de marginación y rezago que, en la mayoría de los aspectos —educación, salud, vivienda, servicios, etc.—, se ubica entre los más altos del país. Es, consecuentemente, una región en la que las tensiones sociales, agravadas por la prevalencia de estructuras políticas autoritarias y discriminatorias, ponen en riesgo la estabilidad y la paz en el área.

A ello, hay que añadir que, si bien la vecindad con Guatemala, Belice y el resto de la región Centroamericana, ofrece la posibilidad de una relación de cooperación para el desarrollo entre regiones que comparten raíces históricas, sociales y culturales, es también un desafío en la medida en que la región vive actualmente las secuelas de una crisis que, a partir de la década de los ochenta, se refleja en todas las dimensiones de su estructura.

Gradualmente, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo, la frontera sur de México ha venido cambiando su perfil: de ser un ámbito limitado a los procesos intrarregionales se ha convertido en un espacio en el que confluyen y se manifiestan las grandes tendencias que parecen configurar, a nivel mundial, el escenario del nuevo siglo.

Así pues, encontramos que, por ejemplo, el fenómeno de los refugiados centroamericanos en la frontera sur de México ha cedido su lugar a nuevas modalidades migratorias, sobre todo a las derivadas de una frágil situación económica.

Por otra parte, la frontera sur de nuestro país, especialmente por la vía marítima, se ha convertido en una nueva ruta para el tráfico de estupefacientes, acrecentando los riesgos de descomposición social y política en la región.

El levantamiento del EZLN en Chiapas y las repercusiones que ha tenido a nivel nacional e internacional ponen de manifiesto la necesidad de resolver las contradicciones e inequidades de un modelo de desarrollo que no ha sido capaz de integrar a la mayoría de la población.

El conflicto en Chiapas sintetiza los desafíos que enfrenta el país en los órdenes económico, político y social; de las respuestas que sociedad y gobierno sean capaces de darle, dependerán en gran medida, las bases sobre las que el país se proyecte hacia el futuro.

Evidentemente, la problemática que presenta la frontera sur de México se inserta en el ámbito de la seguridad nacional. Lo que no está claro son los alcances del término, incluso sus riesgos.

La aplicación del concepto *seguridad nacional* es relativamente reciente en México, su estudio ha sido poco sistemático y puede considerarse incipiente. Considerando que la frontera sur del país ofrece suficientes elementos para el análisis, los siguientes capítulos pretenden contribuir a la comprensión del término y, por consiguiente, a la identificación de las amenazas a la seguridad nacional y a la formulación de una agenda.

### 3.1. EVOLUCIÓN Y PROBLEMÁTICA GENERAL DEL CONCEPTO

Semánticamente, el término *seguridad nacional* significa que una nación se encuentra libre de todo peligro, daño o riesgo, y tal vez porque expresa una idea demasiado amplia y general es que, históricamente, se le ha dotado de distintos contenidos. Surgido propiamente al término de la Segunda Guerra Mundial, el concepto en sí, no se presta a una definición precisa, ya que en él concurren una amplia variedad de riesgos y contingencias sobre los que tenemos poco conocimiento y cuya naturaleza se puede apenas percibir.

A pesar de esta dificultad intrínseca, algunos autores nos ofrecen definiciones útiles para destacar algunos de los aspectos de la seguridad nacional, particularmente sus valores, su función y la naturaleza política de la seguridad como un objetivo del Estado:

*József Balázs*: la seguridad internacional está determinada básicamente por la seguridad interna de los diferentes sistemas sociales. Su función esencial es asegurar el poder político y económico de una cierta clase dominante, la sobrevivencia del sistema social y un grado adecuado de seguridad pública.

*Penelope Hartland-Thunberg*: la seguridad nacional es la habilidad de una nación para dedicarse exitosamente a sus intereses nacionales.

*Michael H. H. Louw*: la seguridad nacional incluye la tradicional política de defensa así como las acciones no militares de un Estado para asegurar su capacidad total de sobrevivir como entidad política, para ejercer influencia y lograr sus objetivos internos e internacionales.

*Giacomo Luciani*: la seguridad nacional puede ser definida como la habilidad para resistir las agresiones del exterior.

*Laurence Martin*: seguridad es la garantía del bienestar futuro.

*John E. Mroz*: seguridad es la libertad relativa frente a las amenazas.

*Colegio de la Defensa Nacional (Canadá):* la seguridad nacional es la preservación de un modo de vida aceptable para un pueblo y compatible con las necesidades y aspiraciones legítimas de otro. Consiste en evitar el ataque militar o coerción, la subversión interna y la erosión de los valores políticos, económicos y sociales esenciales para la calidad de vida.

*Frank N. Trager y F. N. Simonie:* la seguridad nacional es esa parte de la política gubernamental que tiene como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales favorables a la protección y extensión de los valores nacionales vitales frente los adversarios existentes y potenciales.

*Richard Ullman:* una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenazan con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado o (2) amenazan con reducir el rango de opciones políticas disponibles para el gobierno de un Estado o para entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos o corporaciones) dentro del Estado.

*Arnold Wolfers:* la seguridad en sentido objetivo mide la ausencia de amenazas a los valores, en un sentido subjetivo, es la ausencia de miedo de que tales valores serán atacados.<sup>55</sup>

La mayoría de las definiciones anteriores, sin embargo, no responderían satisfactoriamente una o más preguntas cruciales, por ejemplo: ¿cuáles son los 'valores' nacionales?, ¿son un punto de referencia fijo o cambiante?, ¿están libres de contradicciones?, ¿cuáles cambios serían aceptables y cuáles no?, ¿es posible separar los aspectos objetivos y subjetivos del concepto sin afectar su significado?, ¿en el contexto actual, es la guerra la única forma relevante de amenaza a la seguridad nacional?, ¿cómo se definirían términos como 'amenaza' y 'agresión' en ausencia de conflictos armados?, ¿es la seguridad nacional realmente nacional o meramente una expresión de los grupos dominantes?, ¿qué derecho tiene un Estado a definir su seguridad nacional en términos que implican cierta influencia más allá de su territorio, es decir, sobre los intereses de seguridad de otros Estados?, etc.

Lo primero que hay que hacer es quitarle al término ese halo de ambigüedad y abstracción, desagregarlo en sus elementos. En ese sentido, en el marco de la guerra fría existía un cierto consenso en cuanto a que toda definición de seguridad nacional parte de tres factores: la defensa de la integridad nacional, de la soberanía y del orden establecido.

Desde esta perspectiva, un primer problema es que los tres factores se interrelacionan y que, por intereses muy concretos, los diferentes actores domésticos e internacionales le dan prioridades y acomodos distintos. En ello no sólo está en juego una definición, sino la elección de los instrumentos (militares, policíacos, económicos, políticos, diplomáticos, etc.) que se utilizarán para defender la seguridad nacional. Por ejemplo:

Si la integridad territorial fuera atacada por una fuerza militar foránea, lo militar condicionará todo lo demás. Si se ataca la soberanía, la intensidad y lo explícito de la

<sup>55</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Lynne Rienner Publishers. 2ª edición. Boulder, Colorado.1991. pp. 16 y 17

amenaza determinará el instrumento que se usará para defenderla. En el mundo actual, la principal amenaza a la soberanía proviene de un sistema internacional con obvias diferencias en la distribución de poder.

El renglón generalmente más controvertido es el mantenimiento del orden establecido. Algunas fuerzas sociales pueden, por ejemplo, argumentar que el territorio y la soberanía se defienden mejor con reformas políticas y económicas. El grupo gobernante puede aceptar esta tesis o bien negarla y responder reprimiendo, justificándose en la seguridad nacional. En este caso, las medidas policíacas determinarán la autonomía de las otras instancias.

Lo importante de la discusión es que las consideraciones deben hacerse de forma particular, pues cada país tiene diferentes sistemas y límites económicos, políticos o estratégicos que determinan la definición, los medios y las prioridades de su seguridad nacional.

El peligro de una expresión débilmente conceptualizada, definida ambiguamente pero políticamente poderosa como la seguridad nacional, no ha pasado inadvertido. Arnold Wolfers nos previene sobre la peligrosidad del concepto: en el mejor de los casos, señala, tal noción produce un símbolo peligrosamente esbozado, pues mientras parece ofrecer una base para un amplio consenso, puede estar permitiendo a cualquiera, etiquetar no importa que política que le favorezca, con un atractivo y posiblemente engañoso nombre.<sup>56</sup>

En estas condiciones, es necesario preguntarnos ¿por qué un concepto tan confuso como extensamente usado no se ha desarrollado más?. Barry Buzan encuentra la explicación en las siguientes razones:

1. La primera y más convincente razón radica en el alcance de la superposición entre los conceptos de seguridad y de poder. El modelo realista aplicado a política internacional como lucha por el poder y con un enorme contenido militar tuvo gran influencia en el mundo bipolar, tanto durante la Segunda Guerra Mundial como después de esta, en la guerra fría. La seguridad en estas luchas bipolares, se subordinó como derivada del poder, el cual la domina como medio y como fin.

En esos términos, la seguridad se reducía conceptualmente y pasaba a ser una manera de decir, tanto que lugar ocupaba un Estado particular o grupo de Estados aliados en la lucha por el poder, como que tan estable era el balance de poder total. El concepto de seguridad nacional se volvió simplemente un sinónimo de poder.

2. Posteriormente vendría un estancamiento en el desarrollo del concepto, derivado de los ataques que sufrió la teoría realista sobre todo desde la óptica del idealismo. Sus críticos no trabajaron más en el concepto de seguridad, que fue marginado, sino que enfocaron sus esfuerzos en el concepto de la paz (control de armas, desarme y cooperación internacional), más apetecible en un mundo nuclear.

3. Buzan señala por último, concidentemente con lo afirmado por Wolfers, que existen razones de peso entre los responsables de la política de Estado para mantener esta ambigüedad: el llamado a la seguridad nacional como una justificación para

---

<sup>56</sup> Ibid. pp.4 y 5



acciones y políticas que de otra manera tendrían que ser explicadas, es un instrumento político de inmensa conveniencia para una gran variedad de intereses sectoriales.

Una noción vaga de la seguridad nacional ofrece espacio para las estrategias de élites políticas y militares, por su considerable poder sobre asuntos domésticos que pueden ser controlados invocándola. En un extremo, la seguridad nacional puede ser evocada como una razón para no discutirla

Como es posible apreciar, el concepto de seguridad nacional, es aún objeto de debate y definición. Los vertiginosos cambios en el escenario internacional van dejado sin fundamento las tesis que le dieron origen, al tiempo que crean condiciones nuevas que obligan a una reflexión inaplazable; paradójicamente, es problema de seguridad nacional avanzar en la consolidación de ese concepto.

Evidentemente, la doctrina de la seguridad nacional subyace al ejercicio de la política exterior de todo país. En el caso de México, la política exterior se fundamenta en principios que resultan del devenir histórico y de su particular ubicación geopolítica como vecino de una gran potencia mundial. De ahí que, como señala Jorge M. Baker, "...una política de seguridad nacional -entre cuyos componentes esenciales se encuentra la diplomacia- es, antes que otra cosa, un instrumento para la consecución de los objetivos nacionales, de la cual un país en vías de desarrollo y con una posición geopolítica como la nuestra no puede darse el lujo de prescindir"<sup>57</sup>

El concepto de seguridad nacional es propiamente un producto de las formulaciones geopolíticas surgidas en Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial y se ve influido poderosamente por el ambiente internacional de la guerra fría. En el marco de dichas consideraciones geopolíticas, se crean dos corrientes principales dentro de la doctrina de seguridad nacional:

- La corriente del *conflicto*, según la cual la seguridad exige el fortalecimiento del poder nacional a expensas de otra u otras naciones. Los exponentes más destacados de esta postura son H. Kissinger, G. Kennan y H. Lasswell.

- En contraparte se crea la corriente de la *cooperación*, entre cuyos representantes se cuentan estudiosos como Osgood, Kelman y Myrdal. Según ellos, la seguridad precisa reducir el poder nacional e incrementar la cooperación internacional, ya que la seguridad en una nación aumenta la seguridad en las otras.

Al inicio de los años cincuenta, casi paralelamente al surgimiento de estas corrientes, John Hertz introduce la idea del *dilema de la seguridad nacional*. De acuerdo con su planteamiento, los intentos para ayudarse a sí mismos de los propios Estados en la búsqueda de sus necesidades de seguridad, tiende automáticamente (sin tomar en cuenta si es intencional) a despertar la inseguridad para otros en la medida en que cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de los otros como amenazadoras.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Jorge M. Baker Santa Cruz. "La política exterior de México como instrumento para la preservación de la seguridad nacional". Cuadernos de Política Internacional / 59. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México, 1992. p. 7

<sup>58</sup> Barry Buzan, Op. cit. p. 3

### 3.1.1. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Estados Unidos y su aplicación en América Latina

En América Latina el concepto se relaciona con la incorporación de la región a la denominada estrategia de contención que Estados Unidos adoptó al inicio de la posguerra para frenar la expansión soviética. Una de las manifestaciones más evidentes de dicha estrategia fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que implicó la aceptación de la doctrina de la soberanía limitada por parte de la mayoría de los países de la región.<sup>59</sup>

Las fronteras geográficas nacionales, sostiene Mario Ojeda<sup>60</sup>, venían a ser obsoletas en el marco de choque de dos grandes sistemas político-económicos y se habían sustituido por fronteras ideológicas para efectos de seguridad. Autores como Sergio Aguayo, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, indican que es precisamente en este punto, que la noción latinoamericana de seguridad nacional sufrió una transformación, ya que hasta ese momento -en gran medida debido a la herencia colonial en el continente- dicha noción se enfocaba casi exclusivamente hacia las amenazas externas, "... la doctrina de contención de Estados Unidos, con su carga ideológica y militar, fue gestando la idea de que era el 'enemigo interno' quien amenazaba la seguridad"<sup>61</sup>.

Este punto de vista también se encontraba presente en el pensamiento geopolítico de Spykman, quien sostenía que la guerra moderna (es decir, la que se llevaba a cabo en el marco de un mundo bipolar) no tenía frente ni retaguardia, ya que la amenaza estaba constituida por un "enemigo interno", aliado del bloque comunista, cuya acción se orientaba a subvertir el orden, minar las bases de sustentación de los gobiernos constituidos (fueran o no democráticos) y reemplazarlos por otros de corte marxista.<sup>62</sup>

M. Ojeda apunta, por su parte, que en la nueva estrategia de defensa hemisférica de Estados Unidos, el énfasis fue puesto en la seguridad y estabilidad interna de América Latina, concentrando los esfuerzos en evitar el peligro de la subversión interna. Las principales herramientas de esta "cruzada anticomunista", según el mismo autor, fueron la ayuda y el asesoramiento militares para la contrainsurgencia y para la acción policiaca de tipo político<sup>63</sup>. Dicha ayuda fue proporcionada en la región a través de dos canales principales: acuerdos bilaterales por una parte, y por otra, la militarización del sistema interamericano (principalmente, como ya se había señalado, a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca).

<sup>59</sup> Al respecto consultar Joseph Comblin, *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'ideologie de la Sécurité Nationale*, Jean Pierre Delarge Ed, París, 1977.

<sup>60</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la Política Exterior de México*. El Colegio de México. Col Centro de Estudios Internacionales, XVII, 1a. reimpresión, México, 1981. p.45

<sup>61</sup> Sergio Aguayo, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, *México y Estados Unidos: En busca de la seguridad*, en Aguayo Sergio y Bagley Bruce (comps.) *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. Siglo XXI Ed. México 1990, p. 21

<sup>62</sup> Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos, América Latina: fuerzas armadas y defensa nacional*. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, Col. Nuestro Continente, no 4, México 1980, p. 74

<sup>63</sup> Mario Ojeda. Op. cit. p. 39

De este modo, la doctrina norteamericana de la seguridad nacional fuertemente impulsada por la administración del presidente Harry S. Truman, se apoya en ciertos elementos principales, contenidos en dos grandes rubros, a saber: los intereses y la estrategia nacional.

Los intereses nacionales son el conjunto de metas o ideales que una nación desea alcanzar en la forma más completa a través de su existencia. Antonio Cavalla Rojas<sup>64</sup> menciona objetivos muy generales del interés nacional, por ejemplo la sobrevivencia de la nación, y en caso de que ésta no estuviera en peligro físicamente, los objetivos serán sus atributos "esenciales", como las creencias, la religión, las instituciones políticas, etc.

Por otro lado, la estrategia nacional es entendida como "la utilización de todos los recursos de una nación para la consecución de sus objetivos vitales, asegurándolos contra cualquier clase de enemigos reales, potenciales o presumibles... esta estrategia deberá abarcar todos los ámbitos nacionales ya que desde el punto de vista operativo, ella condiciona, coordina y sienta el diseño y la aplicación de las estrategias particulares: políticas, económicas, psicosociales y militares... además actúa como patrón para medir la 'bondad' o la 'maldad' de los actos de los ciudadanos... implica una unidad nacional monolítica que prácticamente borra a la sociedad civil, por lo tanto será necesario eliminar cualquier disidencia o sospecha de ésta. También presupone la existencia de una élite que conduzca a la nación, mientras que la masa no tiene nada que decir pues no existe el consenso".<sup>65</sup>

De acuerdo con este panorama, la definición de seguridad nacional sería: "la garantía dada por el Estado para la conquista o la defensa de los intereses nacionales a despecho de los antagonismos y las presiones", o bien, "la capacidad dada por la Nación al Estado para imponer sus objetivos a todas las fuerzas que se le opongan".<sup>66</sup>

En el escenario de la posguerra fría, la evidente lucha entre las dos superpotencias no era una lucha directa y dentro de sus territorios, sino una batalla indirecta, de naturaleza ideológica, realizada a través de sus eventuales aliados o enemigos, en el territorio de otras naciones y con armas no tradicionales, que dio lugar a un concepto de seguridad nacional de características alarmantes:

En primer lugar, el término es terriblemente simplificador, ya que suprime la distinción entre la violencia y la no violencia: quien busca la seguridad no pone reparo en los medios. En política interna esto significa saltar las barreras de las garantías constitucionales. Más aún, desaparece la diferencia entre el ejército y la policía para igualarlos a ambos como instrumentos contra la subversión interna.<sup>67</sup>

Asimismo, elimina la distinción entre la violencia preventiva y la violencia represiva. Históricamente en Relaciones Internacionales, el uso de la violencia se

<sup>64</sup> Antonio Cavalla Rojas. Op. cit. p.71

<sup>65</sup> Ibid p. 72

<sup>66</sup> Joseph Comblin. Op cit. p. 41

<sup>67</sup> Cabe mencionar que México enfrenta hoy un necesario debate acerca del papel de las fuerzas armadas en la vida nacional. La creciente tendencia de líderes y autoridades a utilizar al ejército para reforzar tareas de seguridad pública, se ha encontrado con el rechazo de amplios sectores del país.

limitaba a una respuesta en caso de agresión; esta doctrina de seguridad nacional está dirigida a alejar también las amenazas potenciales, lo que en política interna significa la represión no sólo de la violencia y de las acciones que hagan peligrar el orden público, sino también en caso de sospecha de tal peligro.

Volviendo al escenario latinoamericano, podemos afirmar entonces, que la aplicación de la doctrina de seguridad nacional en la región consistió en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna.

Además de la ayuda proporcionada por Estados Unidos a través del entrenamiento militar y policiaco, la táctica para combatir al enemigo interno incluía el mantenimiento de la cohesión del grupo en el poder; sin duda, la presencia de dicho 'enemigo' obligaba a superar disidencias al interior de la élite gobernante y a dinamizar sus acciones. Al mismo tiempo, la idea del enemigo interno se proyectaba desde esa élite hacia las masas con la función de válvula de escape de las presiones internas, originadas en las necesidades insatisfechas o políticas fracasadas o corruptas, desplazando la hostilidad hacia el enemigo oculto.

Así pues, se autoriza el abuso de la fuerza pública y la imposición de restricciones extraordinarias sobre las libertades y derechos individuales y sociales, ya que en los hechos, la principal preocupación y obstáculo del régimen no es el supuesto enemigo interno, sino una población organizada y movilizadada en torno a sus intereses y objetivos, conscientemente preparada para presionar por sus derechos y demandas.

Ahora bien, el nacimiento de un Estado de seguridad nacional en este tenor, presupone la existencia de condiciones internas que propician o "justifican" la implantación de dicho tipo de gobierno. En América Latina, de acuerdo con lo señalado por Joseph Comblin<sup>68</sup>, dichas condiciones serían, a grandes rasgos:

- Condiciones económicas que en América Latina coincidieron con el fracaso del modelo de desarrollo autónomo sobre la base de la sustitución de importaciones
- Condiciones sociales de emergencia debidas a la extrema desigualdad causada por el desarrollo capitalista.
- Condiciones políticas enraizadas en la fragilidad estructural del Estado, que evidencian una relativa debilidad como consecuencia de los problemas económicos y sociales.
- Condiciones de cambio del papel militar, que hasta entonces había entendido su misión como aquella que protegía la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacionales.
- Condiciones de nacionalismo exagerado y autoritario que, impulsado por la clase gobernante, pretende dotar a la nación de un carácter sagrado cuyo principal enemigo son las ideologías "exóticas" y las escisiones políticas. Frente a éstas se yergue la tradición, no concebida como experiencia histórica compartida por las

---

<sup>68</sup> Joseph Comblin. Op. cit. pp.42-46

actuales generaciones, sino reducida a la exaltación de determinados momentos históricos.

- Ciertas condiciones culturales como la presencia de importantes grupos religiosos tradicionalistas que equiparan la lucha contra el “enemigo comunista” con la lucha por los principios religiosos de respeto a la individualidad enfrentados a los derechos de la colectividad.

En un momento dado, estas condiciones internas se articulan con un único pero fundamental requisito externo: la necesidad política y estratégica norteamericana de mantener el control de América Latina, desde un punto de vista de enfrentamiento político, económico y militar a nivel mundial. Como se desprende de los elementos analizados hasta ahora, las anteriores condiciones constituyeron el elemento necesario para cerrar el círculo estratégico de la doctrina estadounidense de seguridad nacional.

En forma gradual se iría produciendo un relativo divorcio entre las doctrinas latinoamericana de seguridad nacional y la concepción norteamericana; en el primer caso (principalmente en el Cono Sur), el imperativo de la seguridad nacional tradicional dominaría ininterrumpidamente el horizonte político hasta bien entrada la década de los ochenta, mientras que en Estados Unidos se inició una época de relativa distensión y acercamiento con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, por lo que el concepto, si bien no cayó en desuso, si disminuyó relativamente su beligerancia. Aunque sería retomado rápidamente por la administración del presidente Ronald Reagan.

### 3.1.2. México frente al concepto de seguridad nacional

En primer término, es importante destacar que, para México, el concepto de seguridad nacional encuentra sustento en un conjunto de prescripciones constitucionales del más alto rango. En nuestra ley fundamental en efecto, se encuentran las fuentes de la doctrina mexicana de seguridad nacional.

El México contemporáneo surgió de una revolución social, la primera de este siglo, y en ella se manifestaron las demandas populares que hoy, a pesar de ser mandato constitucional, continúan insatisfechas: el dominio inalienable de la nación sobre sus recursos, la defensa de su integridad soberana, la libre determinación del pueblo mexicano, su independencia y sus legítimas aspiraciones de paz, desarrollo y cooperación solidaria, la afirmación de su sociedad y cultura, todas ellas son, por lo tanto, componentes de nuestra doctrina de seguridad nacional.

Debemos convenir, sin embargo, que en rigor no se trata de un principio consagrado por el derecho ni de una norma imperativa. Refiere y connota algo quizá más profundo y complejo, porque “...se presenta como una causa eficiente de nuestra conducta exterior y, en buena lógica, como antecedente básico de lo que se asocia con el interés nacional”.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Sergio Aguayo, “La Seguridad Nacional histórica y coyunturalmente” Perfil de La Jornada 15 de marzo de 1985, p.18

En tiempos de la República Restaurada, Benito Juárez intuyó una idea de seguridad nacional que luego fue precisando en sus escritos. Decía que la nación sólo encontraría buen seguro en la reafirmación de sus espacios internos de negociación, y agregaba que los males de la República se acrecentaron en la misma medida que se recrudecieron los enfrentamientos partidarios que condujeron a la ruptura.

De la conceptualización de Juárez se puede desprender que el verdadero propósito de la seguridad nacional no se encuentra de modo exclusivo en la capacidad internacional de negociación, sino sobre todo en la *concertación política interna*. Es más adecuado, con esa indispensable cohesión interna, proyectarse hacia afuera para encontrar el equilibrio, que esperar a que la realidad internacional nos encuentre a la mitad del camino.

En México, de manera explícita y en términos de la doctrina de seguridad nacional surgida al término de la Segunda Guerra Mundial, se dio una aceptación relativamente tardía y muy particular del concepto. Ello obedeció a factores tanto de carácter interno como externo.

En el ámbito interno se debió a la existencia de una relación equilibrada entre autoridades civiles y fuerzas armadas y a la aceptación del orden constitucional por parte de los institutos armados; de tal suerte que para México la seguridad nacional nace como un concepto relativamente menos militarizado que en el resto de América Latina.

Con el concurso de los aparatos civiles del Estado, y la élite llamada de manera muy general 'la familia revolucionaria', la seguridad nacional adquiere en México connotaciones distintas a las que eran frecuentes en otros países latinoamericanos; en nuestro país no se le define esencialmente en términos de los 'peligros de agresión'. Al menos desde finales de los años cuarenta, aunque ciertamente de forma aún muy vaga, casi inconsciente, la seguridad nacional es definida en términos del cumplimiento o no de las grandes metas fijadas en la Constitución de 1917.

Ya que el llamado *fenómeno comunista* no había representado un reto político de importancia durante el periodo inicial de desarrollo del concepto que se estudia, para México era irrelevante, en las condiciones de estabilidad interna logradas después de la Segunda Guerra Mundial, invocar al fantasma del comunismo internacional.

La estabilidad se lograba gracias a la solidez de las instituciones civiles, la cual no se debía a su carácter democrático o a su eficacia para solucionar y dar cauce a las demandas sociales, sino más bien al esfuerzo constante del grupo dirigente para afinar y modernizar sus mecanismos de control. En el seno de un sistema político de esa naturaleza, no había cabida hasta el momento, para situaciones en las que pudieran florecer las visiones maniqueas de la 'agresión comunista internacional'.

Aún durante el Movimiento Estudiantil de 1968, las alusiones oficiales a una posible participación comunista, que pretendían justificar la participación militar en el mantenimiento del orden interno y la preservación de la seguridad nacional, aparecían un tanto fuera del contexto y la tradición nacionales, poco articuladas con el modelo conceptual construido hasta ese momento.

Entre los factores externos se encuentra una actitud condicionada por determinantes geopolíticas de la política exterior, basada en los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, que daban como resultado el propósito fundamental de defensa y reafirmación de la soberanía.

En este mismo ámbito, cabe señalar la consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con los Estados Unidos: una limitación a su libertad de acción política, derivada concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington.

México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido clasificado como *imperativo categórico* para la defensa de los Estados Unidos. Este perímetro incluye la parte norte de América y la región del Caribe y se le tiene como el de máxima jerarquía dentro de la escala de prioridades del sistema defensivo norteamericano. De aquí se desprende que todo lo que el gobierno mexicano haga o deje de hacer y todo suceso político de México sea evaluado en Washington, primeramente, en términos estratégicos.

No obstante, México, por su parte, trató de hacer uso de su posición estratégica con relación a Estados Unidos para negociar con ellos una relación especial que según Mario Ojeda toma la forma de un entendimiento, que debió operar en la forma siguiente: Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental, a cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para los Estados Unidos, no lo es para el país.

En consecuencia, los Estados Unidos parecen haber estado dispuestos a tolerar una política hasta cierto punto disidente por parte de México –limitada en la mayoría de los casos al nivel discursivo- si esto ayudaba a fomentar la estabilidad política interna del país.

La carga histórica de un pasado colonial y numerosas intervenciones extranjeras, aunadas a las consideraciones anteriores explican una política exterior de carácter defensivo y jurídicista, plano en el que se enmarcan las posiciones de México en favor de la no intervención, especialmente frente a su vecino del norte en los casos de Guatemala en 1954; Cuba a principios de los sesenta; República Dominicana en 1965; Chile en 1973; la presencia militar de Estados Unidos en Centroamérica y la invasión a Panamá.

Asimismo, México se opuso a la militarización del sistema interamericano y a la creación en 1962 del Centro Interamericano de Defensa, optando por enviar oficiales en representación, aunque nunca a participado en misiones de defensa del hemisferio. Paralelamente, México dedicó importantes esfuerzos a los organismos internacionales, sobre todo en el marco de la Organización de Naciones Unidas, por considerar que la Organización de Estados Americanos se veía influida por postulados ideológicos estadounidenses que reducían cualquier problemática a la confrontación Este-Oeste, en detrimento de los intereses legítimos de la región.

A partir de los años setenta se inicia un nuevo periodo de la política exterior mexicana, enfatizándose la perspectiva multilateral sobre la bilateral e iniciándose una política de diversificación política hacia los países del Tercer Mundo.

Poco tiempo se mantendría esa tendencia, razón por la cual no llegó a consolidarse y fue fácilmente revertida cuando el país ingresó a organismos como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico); o cuando, tras la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se pretendió empatarnos con los países desarrollados, abandonando o dejando en el olvido los foros latinoamericanos y del resto de los países subdesarrollados, entre los que destacó el retiro de México del Movimiento de Países No Alineados

A fines de 1976, la actividad de nuestra política exterior decrece debido al cambio de gobierno y al estallido de una crisis económica que tiende a disminuir el perfil internacional de México y a un entendimiento mayor con los Estados Unidos. Asimismo, la actividad exterior de México empieza a orientarse hacia prioridades económicas con el propósito de consolidar mercados para las exportaciones petroleras principalmente

Entre 1977 y 1981 México vive una relativa bonanza económica que lleva incluso a considerar al país como una 'potencia intermedia', es en esta época que se establece un puente conceptual que vincula a la seguridad nacional (tradicionalmente atribuida a las fuerzas armadas), con la tarea del desarrollo, y por lo tanto, con una creciente preocupación por proteger la red de instalaciones estratégicas y los recursos naturales del país. Quizá uno de los ejemplos más ilustrativos de esta transición lo constituye el Pacto de San José, firmado por México y Venezuela para suministrar petróleo en forma privilegiada a Centroamérica.

Sin embargo, sería en el marco de la acción diplomática de México frente a Centroamérica en donde el concepto de seguridad nacional se incorporaría plenamente a la proyección de nuestro país hacia el exterior, adecuándose a la tradición diplomática mexicana.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala: "...México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional, y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder a expensas del de otras. Así nuestra seguridad nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías".<sup>70</sup>

Esta perspectiva de análisis constituye el punto de partida de la seguridad nacional de México. Es un avance, al menos en el plano conceptual, en el sentido de que en nuestro país, su ejercicio de ninguna manera corresponde exclusivamente a las fuerzas armadas.

Los cambios que comenzaban apenas a dibujarse en el panorama internacional, alterarían las bases del concepto tradicional de la seguridad nacional. Ésta se convertiría gradualmente y con matices propios para cada región e incluso para cada país, en un "...sistema en donde confluyen políticos, economistas, intelectuales, analistas y militares, para conformar toda una gama de organismos y acciones

---

<sup>70</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* México, 1983 p.58



destinadas a preservar la existencia de un Estado. Con ello, el ámbito exclusivista militar sobre esta materia fue ampliamente rebasado”<sup>71</sup>

### **3.2. DESARROLLO RECIENTE DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

Como ya hemos visto, la discusión sobre el concepto de seguridad nacional en México es sumamente reciente, en realidad, es a partir de 1980 cuando se incrementan los esfuerzos por explicar lo que es la seguridad mexicana. Asimismo y para efectos de análisis, es necesario destacar la existencia de dos vertientes: *una conceptual y otra operativa*.

A nivel conceptual, a principios de los años ochenta cuando se hablaba de seguridad se pensaba sobre todo, en problemas de soberanía y desarrollo, había una tendencia a circunscribirla a factores domésticos y era notable la resistencia a integrar una agenda de amenazas. Esto cambia con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia en 1988, lo que no ha cambiado es que en la vertiente operativa se mantiene la confusión entre las atribuciones de diversas burocracias y sigue igualándose la seguridad nacional con la interna y a ésta con la utilización de la coerción.

En síntesis al interior del régimen coexisten, en una transición inacabada, dos interpretaciones contrapuestas de lo que se entiende por seguridad.

Para comprender mejor los grandes cambios que se dan al respecto a partir de la administración de Salinas de Gortari, es necesario hacer algunas puntualizaciones sobre la evolución y práctica de la seguridad nacional mexicana hasta 1988.

A partir de 1980 empiezan a generalizarse las referencias a la seguridad nacional mexicana. En el plano conceptual el documento clave del periodo es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 donde se define a la seguridad nacional como “el desarrollo integral de la Nación” y como la “herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”<sup>72</sup>. A esta definición la complementa una precisión: la función de las fuerzas armadas es la de “colaborar”, “coadyuvar” o “contribuir” a la seguridad nacional. La idea de “desarrollo integral” ya es lo suficientemente amplia como para sugerir una gran variedad de problemas y temas

Asimismo, se afirma que se intentaría formular una “política integral” de seguridad para articular la política exterior y la doméstica. Pese a ello, las políticas o áreas que terminan incluyéndose como materia de la seguridad son fundamentalmente domésticas y terminan por reafirmarse los principios tradicionales de la política exterior caracterizados por lo defensivo y jurídicista.

<sup>71</sup> Gerardo C. R. Vega García, “*Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método*” Colegio de la Defensa Nacional, México, 1988. p. 7, citado en Baker Santa Cruz, Jorge. Op cit. p. 13

<sup>72</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 61

Este primer esfuerzo oficial por definir la seguridad nacional parecería obedecer al momento que vivía el país. La tendencia era a dejarla en un plano tan amplio y general como los principios de la Constitución, suponiéndose al mismo tiempo, que ya había una "condición de libertad, paz y justicia social" que mantener. Allí radica pues, la deficiencia original del concepto: al partir de una realidad inexistente, no sólo se incurre en una falsedad, sino que se dificulta la posibilidad de identificar los riesgos para la seguridad nacional y de formular una agenda que responda a las verdaderas necesidades de ésta.

También es evidente el cuidado que mostró el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado de no formular explícita y públicamente una agenda de amenazas a la seguridad nacional: en 1984 mencionó los acontecimientos centroamericanos como tema de seguridad y hasta 1988 fue que incluyó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad.

Aunque sin la necesaria fundamentación teórica o jurídica, el gobierno ha utilizado por décadas el concepto de seguridad nacional como sinónimo de seguridad interna y a ésta le ha dado la connotación de control de la disidencia por medio de la fuerza.

Esto quedó claro durante el movimiento estudiantil de 1968 que, pese a plantear demandas bastante moderadas, fue reprimido brutalmente el 2 de octubre de ese año. El general Luis Gutiérrez Oropeza, entonces Jefe del Estado Mayor del presidente Gustavo Díaz Ordaz explica "Gustavo Díaz Ordaz, (...), no tuvo más alternativa que emplear la fuerza... En el renglón del orden y la seguridad nacionales, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falta de hombría porque lo que está en juego es la vida de una nación"<sup>73</sup>.

Esta interpretación fue uno de los factores que alentó el surgimiento de grupos guerrilleros en algunas regiones del país, que el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) enfrentó con programas de desarrollo económico, cooptación de líderes o intelectuales de oposición, apertura política y utilización selectiva de la fuerza. Es precisamente en el momento de la virtualmente desconocida "guerra sucia" mexicana que aparece por primera vez en un documento burocrático, el concepto de seguridad nacional.

En 1973 el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación le fija a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, la de "analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación"<sup>74</sup>.

La DFS fue una policía política creada por orden presidencial en 1947. Aunque estaba formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, en realidad tomaba órdenes del presidente y, en parte por ello, actuó con total autonomía del Congreso o del sistema judicial<sup>75</sup>. Fue relativamente eficaz, aunque nada respetuosa de los

<sup>73</sup> Luis Gutiérrez Oropeza, *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*. México, Gustavo de Anda Ed. 1988 p. 49

<sup>74</sup> Luis Echeverría A. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Diario Oficial, julio 27 de 1973

<sup>75</sup> Al respecto, el Dr. Sergio Aguayo, señala que la forma idónea de frenar los abusos y medir la eficiencia gubernamental en materia de seguridad nacional es la creación de un comité legislativo de supervisión de los servicios de inteligencia. Ello a propósito de una auditoría legislativa que reveló que el Cisen (el principal servicio mexicano de inteligencia) ejerció en 1996

derechos humanos, en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo esporádicamente durante la posguerra mexicana. Esta interpretación oficial de la seguridad no fue un hecho aislado: los reglamentos de la Secretaría de Gobernación que se publican en 1980, 1984 y 1985 siguen concediendo las mismas funciones a la DFS.<sup>76</sup>

*Aplicación del concepto de seguridad nacional al diseño de la política exterior mexicana: el caso de Centroamérica*

Como ya se ha documentado anteriormente, hasta antes de la crisis centroamericana de fines de los setenta, la relación de nuestro país con la región fue más bien casuística y de muy bajo perfil, en este apartado haremos mención solamente a aquellos acontecimientos que mejor ilustren la aplicación del concepto mexicano de seguridad nacional, que, como ya se ha señalado, se incorporó plenamente a nuestra política exterior en el marco de la acción diplomática de México durante la crisis en la región.

Es precisamente en 1978 con la agudización de los enfrentamientos entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el gobierno de Somoza que se empiezan a generar preocupaciones por los acontecimientos en la zona. Para finales de esa década, Centroamérica ya es percibida como un potencial riesgo a la seguridad nacional debido a los escenarios que se configuraban en Nicaragua, El Salvador, y especialmente en Guatemala, por su vecindad geográfica.

Existen varias consideraciones que llevaron al gobierno mexicano al relativo alejamiento del principio de no intervención y a desplegar una política de activa participación diplomática en el conflicto de Centroamérica, a veces en contra de los intereses de Estados Unidos.

Una primera consideración fue en el sentido de que, aún cuando el gobierno del presidente José López Portillo no compartía del todo la preocupación estadounidense sobre el peligro de la difusión de los movimientos insurgentes a México, sí tomaba en cuenta los efectos que sobre la seguridad nacional mexicana podría tener un flujo masivo de refugiados políticos y económicos provenientes del área.

Es por eso que el gobierno mexicano asumió que la solución efectiva del problema pasaba necesariamente por la superación de las profundas contradicciones sociales y económicas prevalecientes en todo el istmo, posición que se oponía a la visión estadounidense que pretendía enmarcar el conflicto en el ámbito de la confrontación Este-Oeste.

En segunda instancia, el gobierno mexicano consideraba que influyendo en las fuerzas políticas de izquierda, podría atemperar los rasgos más radicales del sandinismo y de la insurgencia salvadoreña y, a partir de ello, implementar una política de conciliación de intereses de las partes en conflicto.

---

un presupuesto dos veces mayor al asignado. El artículo de referencia fue publicado por el periodista Hugo Martínez M. en el periódico Reforma del 3 de noviembre de 1998 con el título "Control legislativo es lo idóneo".

<sup>76</sup> Ver Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1980, 14 de junio de 1984 y 21 agosto de 1985

En último término, aunque no por ello menos importante, estaba el temor de que una intervención norteamericana en el área dejara a México "rodeado por Estados Unidos y sin conexión política con el resto de América Latina"<sup>77</sup>

Con base en las consideraciones anteriores, México apoyó la revolución sandinista entre 1978 y 1982, no sólo en términos diplomáticos, sino materiales, en agosto de 1981 se emite la Declaración Franco-Mexicana de reconocimiento a la insurgencia salvadoreña; se intensificaron los contactos con Cuba y se observaba con interés y al mismo tiempo preocupación, el desarrollo de los acontecimientos en Guatemala.

Tal sería la importancia de Guatemala para la seguridad nacional mexicana que, según señala Jorge G. Castañeda, la crisis de aquel país planteó por primera vez desde finales de la década de los treinta, el peligro de ruptura del principio de subordinación del ejército a las autoridades civiles: "...las fuerzas armadas de México nunca vieron a Guatemala con los mismos ojos que al resto de la región y se hubieran opuesto de inmediato a cualquier apoyo abierto o significativo a la revolución al sur de la frontera"<sup>78</sup>

El flujo migratorio proveniente de Guatemala provocó una silenciosa lucha burocrática en la que la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Gobernación se pronunciaron en favor del cierre de la frontera y la expulsión de los refugiados, oponiéndose al criterio de la diplomacia mexicana de acoger a los refugiados por razones humanitarias, de manera congruente con la tradición del país.

Ya para 1982 eran evidentes las limitaciones de la política unilateral de México, resultado de factores tanto internos como externos entre los que destacan:

- El derrumbe de los precios internacionales del petróleo y la grave crisis económica, aunada al cuestionamiento, principalmente de los sectores de la derecha mexicana, a la política seguida en Centroamérica.
- El aislamiento diplomático en que se encontraban las posiciones mexicanas debido a la suspicacia latinoamericana frente a las políticas de apoyo de México a la izquierda centroamericana.
- La posibilidad creciente de enfrentamientos entre los países del área, propiciados, por ejemplo, por la actuación de fuerzas antisandinistas que operaban en Honduras.
- El deterioro de las relaciones con Guatemala, producto de reclamaciones del gobierno de ese país en el sentido de que México concedía apoyo y refugio a la guerrilla.
- El inicio de una serie de acciones de contrainsurgencia más o menos encubiertas, así como presiones políticas y diplomáticas encabezadas por Estados Unidos.

A partir de esas circunstancias, México se ve precisado a buscar alianzas con otras naciones latinoamericanas y esta oportunidad se presentaría con motivo de la guerra de las Malvinas, en la que Estados Unidos dio su apoyo a Inglaterra, su aliado estratégico, en detrimento de Argentina, su aliado continental, poniendo en crisis de

<sup>77</sup> José Miguel Insulza *"México y América Latina en los Noventa: las Posibilidades de una Nueva Relación"* en Riordan Roett (comp.) Op. cit. p. 225

<sup>78</sup> Jorge G. Castañeda, *¿Qué hacemos en Centroamérica?*, Revista Nexos, no. 94, octubre de 1985, p. 22

descrédito al sistema interamericano y a las opciones militaristas que proponía para el istmo.

El primer resultado de esa política fue la nota diplomática emitida por México conjuntamente con Venezuela y apoyada por Panamá y Colombia, exhortando a Honduras, Nicaragua y Estados Unidos a privilegiar el diálogo sobre el uso de la fuerza. Dicha nota se convertiría, como ya sabemos, en el antecedente inmediato del Grupo Contadora.

De esta manera, convencido de la necesidad de la cooperación latinoamericana para evitar una escalada militar capaz de provocar un desbalance geopolítico en la región, en enero de 1983, México, junto con Colombia, Panamá y Venezuela constituyeron el Grupo Contadora, en el cual en énfasis se centró en evitar un conflicto entre Nicaragua y Honduras, mientras que la situación en El Salvador pasó a un segundo plano, en la medida en que se visualizaba como un problema interno.

La posición del gobierno mexicano fue expresada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* y traducido en un *Perfil de La Jornada*. En él señaló que si México ignorara el "conflicto centroamericano, despreciaríamos esfuerzos para resolver el conflicto, y ello significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y estaríamos renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad"<sup>79</sup>.

En esa lógica, una regionalización del conflicto implicaba, entre otras muchas cosas, la llegada de cientos de miles de centroamericanos, tensiones con Guatemala y Estados Unidos y el agriamiento del debate doméstico.

Si bien es cierto que Contadora adoptó una posición más moderada respecto a la que había tenido México, dicho grupo fue visto generalmente "...como la institucionalización del desacuerdo latinoamericano con la políticas de Reagan y como tal se convirtió en uno de los principales obstáculos a esa política"<sup>80</sup>.

En efecto, la principal diferencia entre los países del Grupo Contadora y Estados Unidos, era la consideración por parte de los primeros de que el conflicto centroamericano era resultado del precario desarrollo político, económico y social, en oposición a la visión norteamericana que lo situaba en el marco de la pugna global Este-Oeste.

Prueba de ello fue, a mediados de 1983, la Declaración de Cancún, emitida por los mandatarios de Contadora, quienes delinearon así la estrategia que el grupo emprendería:

1. Cese inmediato de beligerancia en la zona.
2. Congelamiento del armamento defensivo.
3. Eliminación de instalaciones extranjeras en el área.

<sup>79</sup>Perfil de la Jornada, "México: Los nuevos desafíos", La Jornada. Septiembre de 1984

<sup>80</sup>José Miguel Insulza, Op. cit., p. 217

4. *Ayuda de los países industrializados para que Centroamérica superara su rezago económico.*<sup>81</sup>

No obstante lo moderado de esta agenda, Washington persistió en su enfoque confrontacional al incrementar la ayuda militar a El Salvador y Honduras, y multiplicando los esfuerzos para desestabilizar al gobierno nicaragüense. En marzo de 1984, el presidente Reagan nombró como embajador especial para Centroamérica a Harry Shlaudeman, un conservador con amplia experiencia en asuntos interamericanos: en la República Dominicana como funcionario de la embajada un año antes de la invasión norteamericana; como embajador en Chile durante el golpe militar de 1973 y, con el mismo cargo en Argentina, entre 1980 y 1983, participó en el programa de envío de asesores militares argentinos a Centroamérica.

Además de estos acontecimientos, quizá lo más adverso para el éxito de Contadora radicó en la escasa voluntad de los gobiernos centroamericanos para culminar los esfuerzos del grupo mediador<sup>82</sup>.

Una manera de ponderar la importancia del Grupo Contadora como alternativa a la política norteamericana hacia Centroamérica, y el papel de liderazgo que desempeñaba nuestro país en el proceso de paz fue el deterioro de nuestras relaciones con Estados Unidos, especialmente a partir de 1985, cuando se intensifican las críticas y presiones norteamericanas sobre el gobierno mexicano principalmente en temas como la corrupción de altos funcionarios públicos, la inefectividad para frenar el flujo de trabajadores indocumentados, el narcotráfico, el caso del agente de la DEA, Enrique González Camarena, la falta de alternancia en el sistema político mexicano, etc.

Por lo que se refiere a nuestro vecino del sur, en los últimos años se venían dando serios momentos de tensión. Las condiciones de ese país y la situación regional, hacían suponer un equilibrio inestable que podía romperse en cualquier momento. Sin embargo, la situación comenzó a mejorar después del proceso electoral que llevó a Vinicio Cerezo Arévalo a la presidencia de Guatemala, a principios de 1986, abriéndose la posibilidad de un acercamiento tanto con México como con el Grupo Contadora.

La reunión de los cinco jefes de Estado centroamericanos, realizada con motivo de la toma de posesión de Cerezo, posibilitó la Declaración de Guatemala, en la que los mandatarios hicieron patente su voluntad de apoyar las gestiones del grupo, voluntad que sería reiterada posteriormente durante la Cumbre de Esquipulas, celebrada en mayo de 1986, en cuya oportunidad el presidente Cerezo propuso la creación de un Parlamento Centroamericano, que tendría como objetivo impulsar el pluralismo ideológico y la integración de la región.

Se inició así un proceso en el que la acción de Contadora fue sustituida gradualmente por instancias regionales de diálogo. Ello se explica tanto por la legítima aspiración de los gobiernos centroamericanos a ejercer su derecho de

<sup>81</sup> Este último punto de la agenda de Contadora es resultado de un análisis más amplio acerca de la problemática centroamericana, pone de manifiesto la necesidad de una propuesta integral para la pacificación de la zona más allá de las concepciones estrictamente militaristas

<sup>82</sup> Así lo ilustran las posturas de Costa Rica, El Salvador y Honduras, quienes de hecho estuvieron a punto de abandonar las gestiones. Para mayor detalle consultar Jorge Baker, Op cit. pp. 40-41.

autodeterminación, como por la estrategia de Estados Unidos en el sentido de explotar las diferencias entre los países del área y el grupo mediador.

El 18 de diciembre de 1986, el Grupo Contadora se reunió en Río de Janeiro en donde se decidió la creación de un mecanismo de consulta permanente denominado Grupo de los Ocho, mediante la fusión de Contadora y el Grupo de Apoyo (constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). El objetivo de dicho mecanismo era renovar el proceso pacificador, motivo por el cual anunció una misión urgente a Centroamérica a la que se invitó al Secretario General de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, y al de la Organización de Estados Americanos, Joao Baena Soares.

Así quedaría constituido el Grupo de los Diez (los cancilleres del Grupo de los Ocho más los secretarios generales de la ONU y de la OEA), cuya presión diplomática contribuyó a flexibilizar las posiciones de los gobiernos centroamericanos y desbloquear las negociaciones.

Luego de superar diversos obstáculos, en agosto de 1987 se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala la Segunda Cumbre Centroamericana, también conocida como Esquipulas II, cuyo resultado fue el documento *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*. Aunque con marcados altibajos, se iniciaba una etapa definitiva en el proceso de pacificación.

El clima internacional de distensión y la derrota militar de la contra nicaragüense crearon un entorno favorable para la concreción de los objetivos de pacificación y para un progresivo desplazamiento de los temas militares y de seguridad a los de desarrollo e integración económica.<sup>83</sup>

Una tendencia similar se iniciaría en la política exterior de México hacia la zona, a partir de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari y en lo que va de la administración del presidente Ernesto Zedillo, nuestra vinculación con Centroamérica se ha dado en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, dejando los asuntos de orden político en un segundo término.

La directriz de la nueva aproximación hacia Centroamérica quedó expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en donde se afirma que "... nuestro país continuará atento a los acontecimientos en esa región y dispuesto a apoyar cuando los países centroamericanos así lo soliciten, el diálogo y la concertación. Se busca alcanzar niveles de desarrollo que garanticen la paz y la estabilidad en la región".<sup>84</sup>

El entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana señala el carácter pragmático de esta nueva orientación:

México siempre ha visto con mucho interés a Centroamérica, por razones de amistad, cercanía fraternidad, de interés y de seguridad nacional. Este interés lo manejó en forma más política en otro tiempo, hoy lo está manejando en un plano de cooperación muy concreto. Es mucho lo que México puede cooperar con Centroamérica, porque nuestras tecnologías, sea en el campo de la salud o en el de la agricultura son mucho más adecuadas y aplicables ahí que las de otros países. Pensamos que solamente por medio de una consolidación de la paz, de un programa de cooperación de muchos países, no únicamente de México, que lleve a la recuperación del desarrollo en la región y a un fortalecimiento de los mecanismos de

<sup>83</sup> Así lo corroboran la agenda y alcances de las subsecuentes cumbres centroamericanas. Ver Jorge Baker, Op. cit. pp. 45 y 46

<sup>84</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto p. 31

participación social y política y de los caminos democráticos es como tendremos la Centroamérica que los centroamericanos quieren para sí mismos, que es la Centroamérica que a México más le interesa y conviene tener cerca.<sup>85</sup>

Si bien es cierto que se tiene en marcha cierta cantidad de proyectos de cooperación, intercambio y comercio, es importante señalar que los esfuerzos desplegados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo no han sido suficientes, toda vez que, el intercambio comercial –rubro que domina la política exterior del país actualmente– no alcanza niveles significativos en el caso de México y los países centroamericanos. El problema sigue siendo la falta de diversificación real de las relaciones internacionales del país.

### **3.2.1. Avances y retrocesos de la seguridad nacional mexicana: la década de los noventa**

Hasta 1988 el gobierno mexicano simultáneamente igualó a la seguridad con el desarrollo, la soberanía, temas domésticos y control interno de la oposición, a través del uso de la fuerza. Como veremos, el concepto va a presentar lo mismo cambios que continuidades en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Con el régimen de Carlos Salinas de Gortari inicia en México una revolución de la economía basada en recetas neoliberales. Sin duda escapa a los propósitos de esta investigación evaluar las virtudes y desventajas de estas transformaciones, más bien lo que interesa es relacionarlas con la discusión sobre la seguridad, en el entendido de que las modificaciones en la economía han tenido y seguirán teniendo repercusiones en otras dimensiones de la vida mexicana.

Lo que sí es necesario destacar es que la voluntad de cambio que han demostrado en lo económico la administración de Carlos Salinas primero, y la de Ernesto Zedillo hasta el momento, no aparece en la dimensión política. En otras palabras, la modernización económica se está construyendo con métodos autoritarios.

Es necesario entonces, referirnos a la evolución del término de seguridad nacional durante el régimen salinista tanto en su vertiente conceptual como en lo referente a la agenda y al manejo operativo del concepto.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994<sup>86</sup> incluye una modificación fundamental. Ésta no se da en la definición porque se mantiene la de 1983, ni en el papel de las fuerzas armadas cuya función sigue siendo la de “contribuir” y “coadyuvar” a la seguridad. El cambio aparece en un mayor número de referencias a la seguridad, en la relación de México con el mundo, y en la formulación explícita de una agenda de amenazas a la seguridad. Evidentemente nos interesan los dos últimos factores.

La relación de México con el mundo se explica mezclando elementos de la política tradicional con algunas innovaciones. De tal suerte que se hace una reivindicación

<sup>85</sup> *Entrevista al Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana con motivo de la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez*, publicada por el diario Excélsior, el 19 de enero de 1991.

<sup>86</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.



ritual, casi evocativa, de los principios tradicionales de la política exterior -defensivos- para luego virar drásticamente y asegurar que uno de los objetivos de 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".

Tomada literalmente, la idea sugeriría un activismo ilimitado en el exterior para enfrentar las amenazas a una seguridad definida de manera muy amplia. Sin embargo, el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo no es tan ambicioso.

Continuando la lectura del texto se aprecia claramente que la referencia se hace en la dimensión económica. Sin embargo, aún en este aspecto se mantiene la ambigüedad porque no se precisa cuáles son o de donde pueden provenir dichas amenazas.

A pesar de ello, el tono de la frase es sintomático del estilo que estaba imprimiendo el salinismo a sus acciones y de las nuevas realidades mexicanas, es decir, la crisis económica había demostrado que la dimensión externa incidía directamente en la vida mexicana -la deuda externa era entonces el ejemplo más claro- y que la nueva estrategia de inserción en la economía internacional otorgaría ventajas y riesgos que, entre otras cosas, obligaban a dar un mayor seguimiento a los acontecimientos externos.

Desde esta perspectiva la modificación conceptual en el Plan Nacional de Desarrollo reconoce aspectos donde es evidente la vulnerabilidad de la seguridad nacional mexicana. Pese a las generalizaciones se trata de una adecuación realista del concepto.

Otro aspecto novedoso del Plan es que por primera vez en un documento tan importante se formula una agenda de amenazas a la seguridad, aunque ésta se reduzca exclusivamente al narcotráfico. Ahora bien, es necesario destacar que ni en este ni en otros documentos o declaraciones presidenciales donde se categoriza al narcotráfico como amenaza a la seguridad se fundamenta porqué lo es. Anteriormente el presidente Miguel de la Madrid se había referido al narcotráfico como un riesgo para la seguridad nacional; Carlos Salinas agregó que también lo era para la "salud de los mexicanos" y, en otra ocasión añadió que se trataba de un problema de "solidaridad internacional".<sup>87</sup>

Quien sí ofreció ciertas razones por las que el narcotráfico empezó a considerarse como una amenaza a la seguridad de la nación fue el responsable de combatirlo en la Procuraduría General de la República durante la administración de Carlos Salinas, Javier Coello Trejo. Éste señaló en su momento que el narcotráfico atenta contra la "estabilidad política" pone en "peligro la solidez de las instituciones", "contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas" y lesiona el "prestigio de México en el contexto internacional".<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *VI Informe de Gobierno. México*. Presidencia de la República 1988, p.17 y Carlos Salinas de Gortari, *I Informe de Gobierno. México*. Presidencia de la República 1º de noviembre de 1989, p.20

<sup>88</sup> Jorge Reyes Estrada, *"Narcotráfico, grave peligro para la seguridad nacional: SDN y PGR"* Unomásuno 27 de julio de 1989

Las razones del funcionario, aunque válidas, son todavía insuficientes. Una de las debilidades principales es que nunca se aclara en donde esta el principal enemigo. Esto es importante porque la interpretación que se hace de una amenaza implica la identificación del enemigo y las características de éste determinan la estrategia para combatirlo. En el caso de la producción y el tráfico de drogas los candidatos obvios son los narcotraficantes, la corrupción de funcionarios mexicanos y la demanda en Estados Unidos. Sin embargo el gobierno nunca ha aclarado bien a bien quien sería el agente principal que amenaza a la seguridad nacional en términos de narcotráfico.

Otro aspecto importante relacionado con este hermetismo en la formulación de la agenda, es que el desconocimiento acerca de los criterios que utilizó el régimen para decidir que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad impide evaluar si otros problemas como la dependencia alimentaria o la deuda externa por ejemplo, podrían reunir los requisitos para ser catalogados como amenazas y ser incluidos en la agenda.

Por otra parte, es necesario analizar lo que se refiere a la dimensión operativa del concepto. Ante la voluntad de reforma y modernidad expresada por el régimen salinista era lógico esperar una mejoría en la eficiencia burocrática y una modificación fundamental en la práctica que iguala a la seguridad nacional con la interior y a ésta con el uso de la fuerza contra la disidencia.

Sin embargo, este no fue el caso y para demostrarlo es necesario remontarse a algunos antecedentes. En el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid la única institución oficial explícitamente ligada a la seguridad son las fuerzas armadas, aunque en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 1986 no se hace mención entre sus funciones a la de coadyuvar a la seguridad nacional, sino que sólo se habla de seguridad interior<sup>89</sup>. Además, en 1985, se otorga a la Secretaría de Gobernación la función de coordinar las acciones en materia de seguridad nacional.<sup>90</sup>

Esta situación se mantiene y complica durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari. El 7 de diciembre de 1988 se creó por acuerdo presidencial la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. En el Acta correspondiente se anuncia la creación por primera vez en la historia, de un Gabinete de Seguridad Nacional que depende "funcional y operativamente" de la oficina antes mencionada<sup>91</sup>.

Ello supondría que las funciones de "coordinación" que tenía Gobernación - Secretaría que se integra al Gabinete de Seguridad-, pasarían a la Oficina de Coordinación de la Presidencia. No fue así. El 13 de febrero de 1989 el presidente expidió un nuevo Reglamento de la Secretaría de Gobernación en el que se ratifican a ésta las funciones de "coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional"<sup>92</sup>

Finalmente, cuando en 1989 se publica el Plan Nacional de Desarrollo, sólo se menciona en el apartado de la Seguridad Nacional a las fuerzas armadas y no se aclara

<sup>89</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. México. Sedena. Legislación Militar Tomo V, 12a edición. Mayo de 1986

<sup>90</sup> Miguel de la Madrid H., *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de agosto de 1985

<sup>91</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Acta por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República*. DOF, 7 dic 1988, p.4

<sup>92</sup> Carlos Salinas de Gortari *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de febrero 1989, p. 26

si la Oficina de Coordinación de la Presidencia o la Secretaría de Gobernación tienen la responsabilidad de coordinar las acciones de seguridad.

Aunque lo anterior podría prestarse a muchas interpretaciones, lo cierto es que existen confusiones sobre las atribuciones de diversas secretarías de Estado. Aunado a ello, se sigue manteniendo la interpretación que iguala seguridad nacional con seguridad interna.

Por otra parte, la Dirección Federal de Seguridad desapareció en 1985, en cierta medida debido al asesinato en México del agente de la DEA (agencia norteamericana antinarcoóticos) Enrique Camarena, que hizo pública la complicidad con el narcotráfico de algunos miembros de la DFS.

En su lugar aparece la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que intentó fundir las funciones operativas de la DFS con las de inteligencia de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales -también creada por decisión presidencial en 1947-. Con el mismo sistema de decretos el presidente Salinas de Gortari la transformó en febrero de 1989 en Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que entre sus atribuciones tiene "establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país".<sup>93</sup>

El resurgimiento de focos de violencia política, el aumento de las actividades del narcotráfico y el mayor escrutinio internacional por parte de organismos económicos y multilaterales han obligado al gobierno mexicano a introducir nuevos matices en la concepción general de seguridad nacional, destacando aspectos jurídicos y legales como son el apego a la ley y el aseguramiento del estado de derecho. Una vez más debe destacarse que dichos matices se dan en el plano conceptual.

Al efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala que "...no hay una unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social"<sup>94</sup>.

En cuanto a la agenda de seguridad nacional, el PND 1995-2000, se centra en seis aspectos: 1) la defensa de la integridad territorial frente a otros Estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales; 2) la vigencia del estado de derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio; 3) la actualización de la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada y la modernización de sus capacidades operativas y de inteligencia; 4) la coordinación de dependencias estatales y federales, y la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas de la seguridad nacional narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo), 5) la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia con el objetivo de asegurar eficiencia y apego a la ley; 6) el fomento de los valores históricos y culturales de la identidad nacional.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Ibid. p 40

<sup>94</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Presidencia de la República. p 12-14

<sup>95</sup> Ibid.

En contraste con la agenda de seguridad nacional del presidente Salinas, estas políticas destacan la necesidad de actualizar la legislación en materia de inteligencia, de mejorar la coordinación entre los aparatos de seguridad dentro del marco de las instituciones formales existentes, y de modernizar las capacidades estratégicas, operativas y de inteligencia de las fuerzas armadas.

Es decir que, en el ámbito conceptual, la seguridad nacional presenta cambios importantes en el proceso de toma de decisiones a fin de conseguir una menor concentración de las decisiones de seguridad nacional en la Oficina de la Presidencia de la República, una reducción del peso de las instancias políticas -Secretaría de Gobernación- y un papel más activo tanto del ejército como de la Procuraduría General.

En la dimensión operativa del concepto, estos cambios se han traducido en divergencias cada vez más evidentes, entre las distintas instancias político-burocráticas, lo que ha ocasionado indefiniciones en la política gubernamental. En la práctica se mantiene la visión coercitiva de la seguridad nacional que concentra sus esfuerzos en labores de policía política hacia el interior.

Este breve bosquejo de las dimensiones en que se ha movido el uso oficial del concepto de seguridad permite concluir que los cambios en los conceptos y la formulación de la agenda se han dado por decreto presidencial y sin fundamentación explícita, menos aún consensada, dando lugar incluso a algunas contradicciones.

Así, mientras la seguridad se define como el "desarrollo integral de la nación" el Gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989, sólo incluye entre sus miembros a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y a la Procuraduría General de la República. Con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la función de las otras instancias es el mantenimiento del orden interno, cuando de ser válida la definición amplia, tendrían que incluirse en este gabinete algunas de las instituciones encargadas de promover el desarrollo.

La persistencia del autoritarismo también se refleja en otros documentos referidos a la seguridad. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se asegura que la seguridad de la nación la "procuran pueblo y gobierno"<sup>96</sup>. Con estas palabras el gobierno parecería reconocer la importancia de incluir mecanismos de consenso para la toma de decisiones en materia de seguridad. Sin embargo, el decreto que creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia y el Gabinete de Seguridad Nacional señala que "el Presidente de la República podrá determinar" que a sus reuniones "asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión"<sup>97</sup>.

En otras palabras, en estas reuniones, en las que se decide la seguridad de la nación sólo se acepta a funcionarios del Ejecutivo elegidos por el presidente.

En síntesis, aún cuando el concepto de seguridad está adaptándose gradualmente al nuevo modelo de desarrollo económico, no se percibe una intención democratizadora sino que se preserva la práctica autoritaria. El Ejecutivo, y en último

<sup>96</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*

<sup>97</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Op. Cit.* 1989, p. 47

caso el presidente, sigue decidiendo cuando se tienen que hacer los cambios conceptuales, que problemas deben integrarse a la agenda y mantiene como reserva la posibilidad de utilizar la coerción, legitimándola con el argumento de mantener la seguridad de la nación. Prevalece entonces la duda de si se está confundiendo la seguridad de la nación con la del gobierno y, dentro de éste, con la de un grupo.

Esta realidad es preocupante si se revisa en el contexto de la realidad mexicana actual. El concepto de seguridad nacional está en transición y puede ser utilizado para democratizar al país o para legitimar la represión. Es decir, si el sistema político se moderniza al parejo del sistema económico, tendrá vigencia la vertiente conceptualmente más amplia de la seguridad, si por el contrario se mantiene o incrementa el autoritarismo puede consolidarse la práctica que iguala coerción con seguridad.

Por lo que respecta a Guatemala, se tuvo un acceso limitado a documentos que permitieran analizar la doctrina de seguridad nacional del país. A pesar de ello, se advierte que Guatemala carece de una definición integral de seguridad nacional. No obstante, en los términos que establece su Constitución, es posible señalar los siguientes objetivos en la materia: combate a la pobreza; mantenimiento de la estabilidad social; consolidación de la democracia y el estado de derecho; y fomento del desarrollo y crecimiento de una economía sana.

Al mismo tiempo, la Constitución establece un mandato al gobierno guatemalteco para garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

La situación de inestabilidad política, económica y militar que ha afectado al país, de manera paralela con un importante flujo de ayuda económica estadounidense, han incidido para que el gobierno guatemalteco haya practicado una política de alineamiento con Estados Unidos, en detrimento de las consideraciones estratégicas en materia política, económica y social que su problemática interna demanda. Por lo tanto, sostiene Ricardo Pineda A., Guatemala carece de un sistema de seguridad nacional que en su operación coadyuve al cumplimiento de sus objetivos nacionales<sup>98</sup>.

### 3.2.2. Un nuevo concepto de Seguridad Nacional: el debate actual

Actualmente, en el marco del fin de la guerra fría y la construcción de un nuevo orden internacional, se discute en América Latina, la redefinición del concepto de seguridad nacional como resultado de ciertos factores principales<sup>99</sup>:

<sup>98</sup> Ricardo Pineda Albarrán, *La seguridad nacional de México frente al proyecto de seguridad hemisférica de Estados Unidos*. Tesis de grado para obtener la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa de la Nación. México, 1996. Colegio de Defensa Nacional Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. pp. 171-172

<sup>99</sup> Raúl Benítez Manaut. "Geopolítica, Seguridad Nacional y Desmilitarización en América Latina Nuevas Dimensiones para los Noventa". Documento presentado en la Conference of Latin American and Caribbean Research Institutes, UNIDIR, Sao Paulo, Brasil. 2 y 3 de diciembre de 1991. Citado en Baker S., Jorge Op. cit. p.18

- Las profundas transformaciones mundiales y regionales a que ha dado lugar el fin del conflicto ideológico entre el Este y el Oeste.
- La modificación de los equilibrios geopolíticos en Centroamérica como producto de un proceso de pacificación.
- Una nueva articulación entre la clase política y los militares, resultante de la transferencia del poder a autoridades civiles en toda la región.

Sin duda la búsqueda de un concepto nuevo, acorde con la realidad internacional del momento, es una tarea por demás complicada, Javier A. Elguea por ejemplo, hace referencia a dicha dificultad en los siguientes términos: "... la noción de seguridad nacional con sus tintes idealistas y hasta cierto punto utópicos ha probado ser un concepto escurridizo y, cuando se le define en forma ideal, inasequible. Por el contrario, la inseguridad puede ser descrita en términos más concretos, relacionados con el surgimiento de la violencia organizada y la fuerza. En otras palabras, es más fácil describir qué no es la seguridad, a describir qué es lo que sí es".<sup>100</sup>

Hoy el debate gira alrededor de tres núcleos temáticos profundamente vinculados entre sí: la persistencia del *concepto tradicional* de seguridad nacional, la delimitación de la *nueva agenda* y la creciente percepción del llamado *Tercer Mundo como fuente real y potencial de amenazas* a la seguridad nacional de los países desarrollados.

Por lo que se refiere al primer núcleo, es evidente la persistencia de un concepto tradicional o convencional de seguridad nacional cuyos componentes esenciales serían la defensa del territorio y la soberanía nacionales. Este concepto tradicional resulta insuficiente para explicar o incorporar a un análisis integral, fenómenos como el desarrollo económico, el progreso social y político, el deterioro del medio ambiente, así como otros factores de seguridad nacional e internacional de naturaleza no militar como la migración y el narcotráfico.

Adicionalmente, al privilegiar al Estado como el único actor capaz de impartir seguridad al conjunto de la sociedad, el concepto tradicional conlleva, como ya hemos visto, la posibilidad de que se confunda la seguridad nacional con la seguridad del gobierno. "Este riesgo se encontraría presente, de manera particular, en países divididos por *diferencias sociales, políticas o étnicas*, o bien, en situaciones en que la *legitimidad del gobierno es frágil*, o la *capacidad política de la clase gobernante es rígida*".<sup>101</sup>

El segundo bloque temático se basa en la delimitación de lo que podría constituir una agenda de seguridad nacional acorde con las actuales circunstancias internacionales. Resulta entonces que si dicha agenda incorporara temas como la protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y formas democráticas de gobierno, el concepto tradicional de seguridad resulta inadecuado como guía para la investigación.

<sup>100</sup> Javier Elguea, *"Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: la búsqueda de un concepto"* en Sergio Aguayo Q. y Bruce Bagley (comps.) Op. cit. p. 49

<sup>101</sup> Richard C. Rockwell y Richard H. Moss. *"La reconceptualización de la seguridad un comentario sobre la investigación"* en Aguayo Q. Sergio y Bagley Bruce M. (comps.) Op. cit p. 49. *Cursivas mías*

Por otra parte, la escala de prioridades varía según el nivel de desarrollo de cada país, por lo que siempre existe la posibilidad de que los países más desarrollados traten de imponer sus prioridades y estrategias al resto de los países presentándolas como universales.

Asimismo, existe una certeza cada vez mayor de que algunos temas de la "nueva agenda" de seguridad, tales como el deterioro ambiental, el narcotráfico, la competitividad comercial, los movimientos migratorios y la deuda externa de los países en vías de desarrollo, rebasan las capacidades de los países considerados individualmente, lo que nos llevaría a plantear una perspectiva regional y mundial de la seguridad que repercute necesariamente sobre el concepto tradicional de la soberanía, y, consecuentemente, en el diseño de la política exterior y de la seguridad nacional de todos los países.

En términos ideales, dicho fenómeno no sería sino un paso más en la necesaria integración de la sociedad internacional, en la construcción de la "aldea global", sin fronteras, que plantean los teóricos de la globalización, sin embargo, "...dadas las asimetrías que caracterizan las relaciones internacionales de la presente época este prospecto aparece como una señal ominosa para los países más débiles"<sup>102</sup>. Baste citar, a manera de ejemplo, el problema del combate al narcotráfico: éste pone en peligro la soberanía política de los países identificados como productores o de tránsito de estupefacientes, en virtud de la insistencia estadounidense en privilegiar el combate a la oferta de drogas sobre la prevención del consumo de las mismas.<sup>103</sup>

El tercer y último núcleo del debate se refiere a las consecuencias de una percepción del Tercer Mundo como fuente de amenazas a la seguridad nacional de los países desarrollados. Esta percepción cobra fuerza a partir del desplome del socialismo y el desmembramiento de la URSS; al desaparecer el 'fantasma del comunismo' comenzó a generalizarse la opinión de que los nuevos peligros a la seguridad nacional e internacional provienen del terrorismo, la proliferación de armas nucleares, químicas y bacteriológicas en países del Tercer Mundo, la migración indocumentada y de otras "situaciones difusas e impredecibles asociadas a los problemas políticos y económicos de los países en desarrollo".<sup>104</sup>

La pugna ideológica entre el Este y el Oeste ha cedido su lugar a una confrontación de carácter esencialmente económico entre el norte desarrollado y el sur subdesarrollado. Para reforzar este argumento, cabe destacar que la mayor parte de las fuentes de aprovisionamiento de materias primas estratégicas se encuentran en el mundo en desarrollo y que el acceso a ellos en forma privilegiada y expedita, es una preocupación de primera importancia para los países del llamado Primer Mundo

La noción de seguridad nacional fue relacionada durante mucho tiempo con la de la guerra: el razonamiento tradicional aducía que en ausencia de aquélla se daba la paz

<sup>102</sup> Jorge M. Baker, Op. cit. p. 21

<sup>103</sup> Si bien el discurso del presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, se inclina cada vez más hacia el reconocimiento de lo que ha dado en llamarse "responsabilidad compartida" en el combate al narcotráfico (es decir, tanto al nivel de la producción como el del consumo), dicho discurso no se ha traducido aún, en políticas o hechos tangibles.

<sup>104</sup> Olga Pellicer, "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina" en Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (comps.) Op. cit. p. 70

y a falta de paz surgía la guerra. Con arreglo a esta dicotomía se determinó la noción de seguridad y defensa nacionales a partir del alcance de un posible enfrentamiento armado. El grado de amenaza se definió con base en los cambios que se efectuaban en los niveles tecnológico, de capacidad destructiva y de acceso a cierto tipo de armamento.

Los parámetros necesarios para fijar la noción de seguridad se definían entonces por: 1) la determinación del agente hostil, 2) la definición de los bienes a proteger y 3) el grado de cobertura deseable.

Según esta idea, la búsqueda y determinación del agente hostil es un paso indispensable para la formulación de la seguridad. La sociedad, antes que nada, debe encontrarse a salvo para poder emprender cualquier proyecto humano, por lo que aquélla adquiere un valor prioritario. Sin embargo y a pesar de que en la actualidad el riesgo adopta distintas formas y capacidades, la identificación y determinación precisa de tales agentes es una condición de principio que sólo es posible realizar cuando una obra o empresa enfrenta algún tipo de oposición.

Algo parecido sucede con los bienes a proteger, donde debe realizarse una seria selección. Entonces, el grado de cobertura se define en tanto se haya determinado la característica de la amenaza y la trascendencia de los bienes a salvaguardar.

Hasta aquí sabemos que la seguridad es un acto reflexivo que depende, al menos en alguna medida, de la apreciación sobre las posibles resistencias que enfrente una obra o empresa en el nivel individual. Se entiende que las personas son responsables de su propia seguridad. Sin embargo, el problema comienza cuando se trata de definir lo *nacional*, pues es ahí donde entran en contradicción los bienes que deben ser protegidos.

Tal concepción, se pensaba, sólo tenía sentido *hacia el exterior*. Así la seguridad nacional fue analizada en el contexto internacional en el marco del binomio seguridad-riesgo, donde aquélla era "el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad"<sup>105</sup>

Si lo que se encuentra en disputa es la identidad y supervivencia nacionales, el nivel de la discusión en torno a la seguridad nacional se ubica en el de las relaciones internacionales y sólo en ella podrían buscarse respuestas. Es claro que la validez de una noción de este tipo, donde la integridad territorial o la independencia representan el núcleo de bienes sobre los cuales las naciones fincaban su realidad, no tiene significado mayor en un contexto de posguerra fría y de un nuevo ordenamiento económico mundial, lo que no quiere decir que las relaciones internacionales no incidan en la búsqueda de esa seguridad.

La pregunta que salta a la vista es ¿con arreglo a qué debe definirse actualmente la "seguridad nacional", cuando las concepciones militaristas -neutralismo o alineamiento pierden vigencia? ¿Debemos seguir definiendo la noción de seguridad

<sup>105</sup> Ibid p. 36



nacional con arreglo a la búsqueda y determinación de un "agente hostil"? o más aún, ¿tiene sentido buscar la seguridad nacional hacia afuera cuando en algunas regiones se presencia la formación de bloques multinacionales?.

Es claro que muchos de los supuestos sobre los que se asentó dicha noción han desaparecido: el fin de la guerra fría y los consecuentes cambios en la Europa del Este cedieron su lugar a un nuevo modelo, la llamada mundialización de la economía. Esto ha puesto en jaque nociones como soberanía e independencia para cambiarlas por las de multilateralismo e interdependencia.

Resulta curioso pero los espacios multinacionales que mencionamos fueron generados en un principio por una actividad pacifista, de seguridad internacional. Lo que se ha dado en llamar *globalización* es un fenómeno que surge -al menos en su sentido moderno- a partir de la intención de evitar el rearme alemán luego de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero, primer antecedente formal de la Unión Europea.

Volvamos ahora a uno de los principales problemas de la definición de seguridad nacional, es decir, el de la determinación de los bienes a proteger de toda la sociedad o los "legítimos intereses nacionales", como sugirió Lippmann. Si tradicionalmente se ha adjudicado al Estado el papel de proporcionar seguridad a la sociedad -la unidad política fundamental- porque ésta no tiene la capacidad de actuar en defensa de su seguridad, es de suponer que en la búsqueda de la seguridad y la supervivencia del Estado se promoviera la seguridad o la supervivencia de la nación.

De tal concepción derivan dos cuestiones: en primer término, la definición de los sujetos que integran la nación y posteriormente la de los intereses que legítimamente le pertenecen. Si la definición de la primera depende de la forma del Estado -del régimen- entonces es muy posible que no toda la sociedad, sino sólo los individuos o grupos sociales que sean parte del grupo dominante, tengan acceso a la cobertura. Por lo que respecta a la jerarquización de los intereses, la determinación y prioridad de cualquiera de ellos depende inmediatamente del primer punto, es decir, de la forma que adquiere el Estado, por ejemplo: en un sistema corporativista los sujetos y sus intereses serán protegidos de forma distinta a los de una dictadura o a los de un régimen democrático

Incluso puede suceder que "la seguridad del Estado y la sociedad no sea necesariamente la misma, ni las políticas diseñadas para aumentar la seguridad del Estado promueven forzosamente de manera simultánea la seguridad de la sociedad o de los individuos por dos razones. Primera, el Estado podría estar aumentando su seguridad a costa de intereses nacionales más amplios; y segunda, suponiendo que el Estado actúe de acuerdo con los intereses del grupo nacional dominante, los intereses de los grupos marginales de la sociedad no necesariamente estarán defendidos cuando se buscan los del grupo dominante."<sup>106</sup>

El paso de los valores de la escasez -propios de las sociedades, donde la necesidad económica y la posibilidad de la guerra limitaban en gran parte el comportamiento personal- a los valores de la seguridad, lleva a un mundo donde la elección humana domina cada vez más el entorno.

<sup>106</sup> Rockwell, Op. cit. p.46

Aunque el término seguridad nacional sugiere un fenómeno al nivel del Estado las conexiones de este nivel, el individual, y el de sistema son numerosos y fuertes. Asimismo, aunque la seguridad nacional sugiere un énfasis en los sectores político y militar, donde el Estado está más fuertemente establecido, la idea puede no ser cabalmente comprendida sin incluir a los actores y dinámicas de los sectores social, económico y ambiental, es decir, el concepto demanda una perspectiva integral.

Dicha perspectiva puede ser más claramente entendida como sugiere Barry Buzan, dividiendo el término en niveles y sectores de análisis, claramente diferenciados pero a la vez fuertemente vinculados uno con otro.

Veamos primeramente lo que se refiere a los *niveles* de análisis: la seguridad *individual* es paradójicamente en parte dependiente y en parte amenazada por el *Estado*. Ya sea por su propio Estado en una variedad de formas o a través de su Estado como resultado de sus interacciones con otros Estados en el *sistema internacional*. Aquí tendríamos señalados los tres niveles del concepto de seguridad nacional: el individual, el estatal y el del sistema.

La cuestión de la seguridad nacional no se reduce al nivel individual, pero la tensión entre la seguridad en dicho nivel frente a los otros niveles es una característica permanente. Esto es evidente, por ejemplo, para grupos religiosos y/o étnicos. En teoría, el Estado-nación ofrece una posible armonía entre el Estado y la sociedad, pero en la práctica, la maquinaria estatal frecuentemente discrimina algunos de los elementos sociales existentes al interior del Estado. Esto se traduce en discriminación en la distribución de derechos y prerrogativas sociales, en severos ataques a la identidad de dichos grupos y a veces hasta en campañas de exterminio<sup>107</sup>.

Estas contradicciones crean amenazas en ambos sentidos: los individuos pueden amenazar al Estado y ser amenazados por él. Si el problema es lo suficientemente serio y el grupo social es numeroso, se puede corroer la existencia del estado como una entidad significativa. De tal suerte que para algunos Estados, los conflictos con sus constituyentes internos definen la principal característica de su inseguridad, convirtiendo la seguridad nacional en un concepto de difícil aplicación.

Para la mayoría sin embargo, las principales contradicciones a la seguridad son entre su propia seguridad nacional y la de otros Estados, es decir, en el marco del sistema internacional.

Por otro lado, Buzan propone la existencia de cinco grandes sectores: el sector político, el sector militar, el sector económico, el sector social y el ambiental, todos ellos con una gran cantidad de vínculos entre sí, y una serie de contradicciones al interior de cada uno de ellos.

La contradicción clave del sector político descansa en los diferentes intereses de seguridad que son causa de conflicto entre individuos, sociedades y Estados. La contradicción distintiva del sector militar es el dilema de la defensa: es claro que la política militar tiene poderosos efectos de largo plazo en la economía. Asimismo, el uso de la fuerza bajo las condiciones modernas tiene implicaciones obvias en el ambiente

<sup>107</sup> Barry Buzan ofrece numerosos ejemplos al respecto: el caso de los negros en Sudáfrica, los palestinos en Israel, los turcos en Bulgaria, los ucranianos en la antigua Unión Soviética, los judíos frente a la Alemania nazi y los kurdos en Irak, por citar sólo algunos de ellos.

que van desde el envenenamiento químico de largo plazo hasta el llamado invierno nuclear. Como lo ilustran los síndromes de Vietnam y Afganistán en los Estados Unidos y en la Unión Soviética, el uso de la fuerza tiene también graves consecuencias sociales y políticas.

En el sector económico, la contradicción es entre vulnerabilidad y eficiencia. El modelo neoliberal puede conducir o no a un fortalecimiento de la economía, nacional dependiendo de la posición del Estado en el mercado global. Aunque al mismo tiempo, la inestabilidad a largo plazo de dicho modelo puede provocar crisis periódicas en el sistema en su conjunto. Existe además una vinculación creciente entre el sector económico y el sector ambiental, ya que los requerimientos de producción masiva empiezan a amenazar la estructura del ecosistema planetario. La política económica tiene también impactos en los sectores político y social, debido a que la apertura de mercados somete a las estructuras políticas y sociales a fuertes y continuas presiones para ajustarse.

En el sector social, la contradicción se da entre los varios cientos de sociedades etnoculturales en las que la humanidad estuvo dividida durante milenios y la profunda cualidad cosmopolita de la sociedad internacional reciente. Las normas particulares de algunas sociedades pueden crear contradicciones con los patrones prevalecientes en el orden global.

El sector ambiental no ha desarrollado aún una contradicción propia. La contradicción más obvia en este ámbito se da con las estructuras política y económica, cuya fragmentación obstruye la formación de una entidad normativa lo suficientemente grande como para lidiar con problemas de largo plazo a escala planetaria.

La lección que se desprende de este esbozo de los niveles y sectores del problema de la seguridad es que el concepto es, por naturaleza, una idea integral. Aunque los individuos, los Estados y el sistema internacional son un valioso punto de partida, ninguno de ellos constituye a fin de cuentas una categoría última de referencia para el concepto de seguridad. La misma lógica es aplicable a los sectores, ya que la riqueza y significado de la seguridad se encuentra en la interacción de todos ellos, más que en la supremacía de alguno.

El problema de la seguridad nacional es un problema de seguridad sistémica en el que los individuos, el Estado y el sistema juegan todos un cierto papel, y en el que los factores económicos, sociales y ambientales, son tan importantes como los factores políticos y militares. Desde esta perspectiva integral, los niveles y sectores aparecen como una útil plataforma de observación para apreciar el problema desde diferentes ángulos.

De lo anterior se desprende que la noción de seguridad nacional no puede seguir siendo una noción implícitamente ligada al Estado; máxime cuando la sociedad ha experimentado cambios culturales que bifurcan sus intereses con los de aquél. Si bien la determinación -conceptual y operativa- de la seguridad nacional depende de los objetivos prácticos de las instituciones o del personal encargado de tomar las decisiones de carácter internacional, aquélla debe responder a ciertas metas sociales, metas que sólo pueden ser expresadas bajo un liderazgo democrático.

## CAPÍTULO IV

### LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA FRONTERA SUR: NUEVOS RETOS Y OPORTUNIDADES

#### 4.1. LA FRONTERA SUR: VIEJOS Y NUEVOS INTERESES DE SEGURIDAD NACIONAL

En el escenario actual son evidentes dos grandes retos en materia de seguridad nacional. Uno es de carácter intelectual: avanzar en la solución de los problemas teóricos y acumular la información que requieren una definición y una agenda de seguridad fundadas en y orientadas hacia la democracia, la justicia social y la soberanía. El otro es político: la urgencia que tiene la nación de construir o fortalecer aquellas instituciones y prácticas que permitan una definición y una agenda congruentes con tales principios.

Así pues, la frontera sur del país se perfila como un ámbito del que están, y seguirán surgiendo nuevos desafíos en materia de seguridad nacional: los que resultan de los cambios recientes en la escena internacional y los que encuentran su origen en las particularidades y rezagos ancestrales de la región.

Pero al mismo tiempo, se presenta como una oportunidad para consolidar un proyecto integral de nación, una definición y una estrategia de seguridad nacional que respondan a las nuevas realidades del país y del mundo, permitiéndonos así, proyectarnos hacia el exterior sobre bases más sólidas.

Ya hemos señalado la importancia de la frontera sur de México en las consideraciones de seguridad nacional mexicana y estadounidense durante la década de los ochenta: la principal preocupación de los sectores conservadores era que si no se frenaba el conflicto centroamericano, éste se extendería hacia nuestro país.

Esa posibilidad parecía reforzarse ante el panorama que presentaba el estado de Chiapas, un estado pobre y estratificado en el que habían comenzado a proliferar los movimientos sociales independientes y que a partir del conflicto centroamericano empezó a recibir el éxodo masivo de refugiados especialmente guatemaltecos. Sin embargo, en ese entonces, las instituciones mexicanas mantenían su fortaleza al grado de considerarse una garantía para la política conservadora en América Central. Hoy esa fortaleza se encuentra en entredicho.

La frontera sur provocó entonces un agitado debate en el seno de la burocracia mexicana. Algunos funcionarios e instituciones proponían la aplicación de la versión coercitiva de la seguridad porque compartían la tesis norteamericana de la *contaminación*; finalmente, el consenso fue que los orígenes de la amenaza eran más complejos y se diseñó una respuesta que fue esencialmente económica, política y diplomática, y sólo marginalmente militar o policiaca.

Prueba de ello es que los dos primeros planes de desarrollo regional que se aprobaron durante la administración de Miguel de la Madrid fueron el del Sureste y el de Chiapas, lo que confirmaba la prioridad que se le daba a la frontera sur. Así, para desactivar los problemas domésticos e internacionales se canalizaron enormes recursos al desarrollo y se incrementó la presencia federal, en parte con un aumento sustancial pero discreto de la presencia militar. Puede afirmarse que la "política integral" de seguridad de que hablaba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se ensayó en la frontera sur.

Dicha política tuvo éxito en lograr la relativa normalización de la problemática creada por los refugiados y en la reducción de tensiones con Guatemala; sin embargo, fracasó en el objetivo de integrar a Chiapas a los niveles de desarrollo del resto del país y en desactivar las tensiones políticas. En ello influyeron numerosos factores, principalmente la ineficiencia y/o corrupción de la burocracia local y federal, la resistencia al cambio de las clases políticas y económicas locales, y la negativa a reconocerle a las organizaciones independientes la cuota de poder a la que por su representatividad tenían derecho.

Las consecuencias de ese fracaso estallarían el 1º de enero de 1994 a través de una insurgencia guerrillera que evidenció el carácter inaplazable de las transformaciones que requiere el país y mostró, al mismo tiempo, el significado que tiene el final de la guerra fría: "...si más de mil insurgentes enmascarados y armados hubieran salido de la selva que limita con Guatemala hace diez años, Estados Unidos hubiera reaccionado con pánico. Una revuelta guerrillera en México hubiera hecho realidad la peor pesadilla de los formuladores de la política de seguridad estadounidense: la llegada de las guerras civiles centroamericanas a la región más pobre de México"<sup>108</sup>.

Pero en 1994, el gobierno estadounidense optó por una política de muy bajo perfil en comparación con la adoptada frente al conflicto centroamericano durante la década anterior. Sin duda el fin de la rivalidad entre las superpotencias había creado un contexto muy diferente y el movimiento fue visto como una forma radical de protesta que surgió por la década perdida de los ochenta y como consecuencia del ajuste estructural y la política económica de los noventa.

Por otra parte, si revisamos históricamente el proceso de formación de las fronteras, el Estado aparece como su fuente de generación, de tal suerte que las preocupaciones respecto a la soberanía nacional y a la seguridad -profundamente relacionadas con el concepto de frontera- son formuladas a partir de una perspectiva que está centrada en el Estado.

En estos términos, se piensa en la frontera como límite del control estatal, de la violencia legítima que el Estado está facultado para ejercer. Entonces, la efectividad de dicho ejercicio es vista como el problema de seguridad nacional que ha de ser analizado bajo la óptica de la geopolítica militar.

---

<sup>108</sup>Sergio Aguayo y John Bailey. *"Estrategia y Seguridad México-Estados Unidos"*, en Sergio Aguayo y John Bailey (coord.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Siglo XXI, México, 1997. p.21*

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, la concepción tradicional de la seguridad nacional ha rebasado los límites de lo estatal, exigiendo una visión cada vez más amplia que involucre a la sociedad en su conjunto, lo que a su vez exige un esfuerzo adicional para evitar que ésta sea entendida como un ente homogéneo, toda vez que al interior del Estado-nación coexisten una amplísima gama de identidades y manifestaciones sociales distintas.

Este fenómeno es particularmente evidente en el caso de las fronteras, ya que, una vez que el Estado ha organizado institucionalmente a la frontera, se desarrolla ahí una forma específica de sociedad, con un conjunto particular de actitudes, comportamientos, valores y normas que rigen la acción de la comunidad y de sus actores.

De tal suerte que la frontera sur de nuestro país ofrece un vasto campo de estudio y podría convertirse también, en el laboratorio del que surja un concepto de seguridad nacional acorde con nuestras propias necesidades y particularidades y que permita redefinir el papel de las fronteras en el proyecto nacional.

¿Cuáles son entonces los intereses de seguridad nacional en nuestra frontera sur?, ¿se puede hablar de *nuevos intereses* de seguridad o, de qué forma han evolucionado los intereses tradicionales en la zona?

Para empezar a responder estas preguntas, es necesario traer nuevamente a colación que Centroamérica sufre presiones demográficas que su economía, devastada por la guerra y aún en proceso de reconstrucción, difícilmente podrá solucionar. Más aún, si bien hoy estamos lejos de enfrentar un problema migratorio de las dimensiones que éste adquirió en los ochentas, es decir, en los momentos más álgidos de la crisis centroamericana, la migración sigue siendo un problema que afecta la seguridad nacional mexicana.

Desde su creación como nación independiente, México se autodefinió como refugio para quienes sufrían persecución política o violencia generalizada, era claro entonces que la tradición mexicana sustenta la obligación moral de ofrecer asilo a los centroamericanos, asimismo los principios de la política exterior mexicana obligan a una actitud abierta hacia los centroamericanos que se han visto obligados a abandonar la región por razones económicas -basta recordar que México ha apoyado el derecho de sus propios ciudadanos a emigrar y trabajar en los Estados Unidos-.

Por otra parte -y he aquí una de las grandes paradojas-, son obvias las razones por las que México quiera defender su soberanía en la frontera sur. La mayoría de los refugiados e inmigrantes centroamericanos requiere empleo, educación, cuidados médicos y vivienda, necesidades sociales que en un gran segmento de la propia población mexicana el gobierno no ha podido satisfacer. Dichos inmigrantes competirán invariablemente con los mexicanos por los recursos escasos.

Elo puede complicarse con la percepción sobre la población centroamericana como una amenaza para la seguridad nacional. Durante los primeros años de la década de los ochenta algunos políticos conservadores y empresarios afirmaron reiteradamente que el sur de México era una zona vulnerable a la subversión centroamericana de corte comunista, actualmente, se percibe cierta tendencia en esos mismos sectores hacia la reactivación de esas tesis.

Lo que resulta innegable es que la persistente precariedad en las condiciones políticas y económicas en Centroamérica y en las áreas rurales del sur de México, representa una combinación de problemas políticos potencialmente volátil. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional es una expresión bastante clara al respecto.

¿Cómo puede resolver México el conflicto entre los principios de apertura determinados por su política exterior y las presiones económicas y políticas para que controle su frontera sur?. El decenio de los ochenta marcó una pauta general: apoyo público a políticas exteriores o internas coherentes con los principios tradicionales de México, pero que al mismo tiempo, combinaban esfuerzos vigorosos, aunque discretos, por controlar la frontera sur.

Durante esos años, la popularidad de la política de Contadora entre los mexicanos ayudó a distraer su atención de la instrumentación simultánea de otras políticas controvertidas: requisitos migratorios altamente restrictivos impuestos al turismo centroamericano en México, el aumento en el número de agentes migratorios en la frontera sur, la creación de una segunda zona militar en Chiapas y el aumento en las actividades de varias corporaciones policíacas federales en el estado.

Diversos planes como el Plan Chiapas -financiado por el Banco Mundial- fueron coherentes, al menos en el papel, con la práctica mexicana de considerar el desarrollo interno como parte importante de la seguridad nacional, sin embargo, los objetivos de bienestar social tropezaron con la burocracia local y el uso ineficaz y corrupto de los recursos. No obstante el Plan Chiapas financió un proyecto de seguridad que recibió atención prioritaria: la construcción de la Carretera Fronteriza Sur, a lo largo de los límites con Guatemala.

La instrumentación de esta política ambivalente, se tradujo en la acumulación de tensiones políticas, económicas y sociales, soslayadas por el gobierno federal y que, en la mayoría de los casos, serían dejadas en manos de la burocracia local, contribuyendo a la consolidación de antiguos cacicazgos y nuevas modalidades de dominación en la región.

Diversas historias y testimonios acerca de la frontera sur, ilustran la forma en que la problemática de esta región, más bien lejana y olvidada, ha ido "adaptándose", desde la más absoluta marginalidad, a las nuevas realidades internacionales: los refugiados ceden el paso gradualmente a los inmigrantes por razones económicas; los antiguos proveedores de armas incrementan sus ganancias con el tráfico de drogas, especies animales y hasta personas; una guerrilla débil en cuanto a su abastecimiento militar hace uso eficazmente de las nuevas tecnologías de la información; etc.

En las páginas de *El Universal* a principios de 1998, Marco Lara nos asoma brevemente a la región fronteriza conocida como Marqués de Comillas, considerada por el Procurador General de la República, Jorge Madrazo C., como uno de los puntos críticos de la frontera sur<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> Marco Lara, "Armas, droga, madera, ganado y mercancías; por aquí todo pasa" *El Universal*, México, 3 de febrero de 1998. p. 1

Su investigación señala que entre 1983 y 1984 se reclutó a jóvenes de la región para formar una banda de traficantes conocida como "Los Encapuchados". Su especialidad era proveer de armas a la guerrilla guatemalteca. Los pobladores del lugar aseguran que conseguían las armas con judiciales federales y soldados de la XIX zona militar que estaban al mandó del coronel Audomaro Zapata. Se habla también de tráfico de especies animales en extinción y campamentos en los que se cultivaba marihuana y amapola con el conocimiento, e incluso participación del Ejército.

Otra actividad por demás rentable es el paso de ilegales. Humberto Hernández Canseco, titular de la Agencia Municipal Auxiliar en Zamora Pico de Oro, capital geográfica de Marqués de Comillas, señala que la falta de vigilancia en esa parte de la frontera, especialmente en la ribera del río Usumacinta, propicia que las bandas internen en el país a decenas de extranjeros indocumentados.

Por otra parte, en la mayoría de las tierras selváticas de Marqués de Comillas han desaparecido las maderas finas debido al tráfico ilegal. Agricultores de la zona señalan que, sobre todo en las épocas de veda, salían por el monte animales cargados hacia Guatemala; después toda esa madera era reingresada a México y vendida a un mayor precio. Los soldados, aseguran los pobladores, llegaron a talar varias hectáreas con el pretexto de instalar un campamento.

Actualmente, a nivel gubernamental, los países centroamericanos y México parecen coincidir con la estrategia de cooperación para el desarrollo. En la Cumbre Tuxtla III<sup>110</sup>, los compromisos para acelerar la concreción de los acuerdos pendientes de libre comercio con el Triángulo del Norte, la adopción de nuevas medidas para protección de migrantes y el asunto del narcotráfico, gravitaron con mayor apremio en las sesiones de trabajo y sus conclusiones. El documento final contempla la instrucción de los presidentes a la Comisión de Seguridad de Centroamérica y a las autoridades competentes de México y Belice, para que diseñen una estrategia operativa en el combate al crimen organizado; se acordó también la promoción de exportaciones intrarregionales mediante el Bancomext y la constitución de una cámara de comercio e industria México-Centroamérica<sup>111</sup>.

Otros compromisos contraídos en esta cumbre que volverá a sesionar el año 2000 en Guatemala son: programas de televisión educativa para nivel secundaria y de intercambio académico entre las instituciones de educación superior; preservación de los recursos naturales; colaboración en torno de un plan sobre recursos hídricos de Centroamérica; extensión de una zona libre de enfermedades y plagas en los sectores de agricultura y ganadería, así como el diseño y mitigación de los efectos por desastres naturales.

Los compromisos están ahí, pero para los países del área, la urgencia de obtener resultados concretos es cada vez más evidente. La cooperación económica, científica y técnica, no rendirá frutos suficientes en tanto no se acompañe con transformaciones políticas y sociales al interior de las fronteras, México se encuentra en un proceso de transición muy delicado, la culminación exitosa de dicho proceso será posible sólo en la

<sup>110</sup> Rosa Elvira Vargas. *Ni asperezas ni contradicciones en el libre comercio con CA: Zedillo* La Jornada, México, Sábado 18 de julio de 1998. p.13

<sup>111</sup> Ver Lazos, revista bimestral de la Embajada de México en El Salvador. No. 18. Julio-Agosto de 1998



medida en que gobierno y sociedad sean capaces de resolver los retos y oportunidades que la coyuntura ofrece, en beneficio de la mayoría de los mexicanos. Para ello, el análisis y la solución de los viejos y nuevos problemas de nuestra frontera sur, son indispensables.

#### 4.2. MIGRACIÓN Y REFUGIADOS

Uno de los temas particularmente vigentes en el ámbito fronterizo está constituido por los movimientos migratorios. En el caso de nuestra frontera sur, especialmente en Chiapas, nos encontramos con una frontera sumamente porosa, en donde las filtraciones poblacionales son frecuentes e intensas. Los límites con Guatemala se encuentran en una región difícil de vigilar y con pueblos que de uno y otro lado de la línea fronteriza tienen muchas semejanzas étnicas y culturales. Muchos de los pueblos de la frontera se han conformado con migrantes que por antigüedad han adquirido el estatuto de mexicanos.

El cónsul de México en Quetzaltenango, Guatemala, Javier Cerritos Moreno señalaba en 1995 que "es un imperativo nacional fortalecer el revertimiento de la vieja actitud de otorgar poca importancia a la frontera sur, ya que no es muy aventurado señalar que en cierta medida, algunos de los problemas de la frontera norte de México, particularmente el migratorio, se inician en su frontera sur. Ello implica que el buen manejo de nuestra política de control migratorio, en esta frontera, incidirá necesariamente en los resultados que en materia migratoria se obtengan en nuestra frontera norte y en la práctica de la protección consular a mexicanos en Estados Unidos"<sup>112</sup>.

Para efectos estratégicos, el riesgo de que el problema migratorio en nuestra frontera sur alcance una dimensión mayor y sea ampliamente conocido en Estados Unidos y en el resto de la comunidad internacional, se traduciría para México en una fuerte pérdida de autoridad moral al momento de reclamar para los ciudadanos mexicanos lo que no estamos dispuestos a dar en nuestra frontera sur.

En la frontera México-Guatemala, la historia de los movimientos de población puede ser tan antigua como se establezcan los límites. A lo largo de la primera mitad del siglo XX la frontera mantuvo un perfil bastante bajo. Para entonces, el único flujo con alguna importancia era el de trabajadores agrícolas estacionales guatemaltecos que acudían casi exclusivamente a las actividades de la cosecha del café en la región del Soconusco, Chiapas. Pero aún en esas épocas, compartían esa actividad con un flujo considerable de campesinos provenientes de la región de Los Altos de Chiapas<sup>113</sup>.

Por lo demás, la frontera era escenario de los movimientos habituales de regiones vecinas: intercambio comercial limitado a las necesidades de bienes no producidos en

<sup>112</sup> Javier Cerritos Moreno, "Protección de nuestras fronteras", en Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, Asuntos Migratorios en México, 1995. p. 134

<sup>113</sup> Para una descripción más detallada de estos flujos migratorios ver Jenaro Hernández de la Mora, "Participación de trabajadores guatemaltecos en el cultivo y cosecha de café de Chiapas", en Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, op. cit. pp. 49-54

uno y otro país, movimientos derivados de las relaciones familiares, comunicación más o menos estrecha entre comunidades con vínculos históricos como el de los grupos étnicos separados por la división político-administrativa.

Fue a partir del decenio de los cincuenta, pero con mayor vigor del de los sesenta, que las migraciones estacionales cobraron un mayor impulso, cuando el desplazamiento de campesinos de Los Altos empezó a perder importancia. Posteriormente, la década de los setenta fue escenario de intensos procesos de cambio social en Guatemala, cuyos efectos llegaron a los ámbitos fronterizos.

Los países centroamericanos experimentaron un cambio en su patrón migratorio hacia fines del ese decenio, hasta entonces, la movilidad de su población se limitaba a desplazamientos internos o intrarregionales localizados. La mayoría de esos movimientos tenía propósitos laborales, o bien, era el resultado de las transformaciones en el agro y su complementación con el inicio de la industrialización concentrada en áreas urbanas. En todo caso, la mayoría de los flujos internacionales era de carácter fronterizo y, muchos de ellos, temporales, es decir, que al final del cumplimiento de sus propósitos laborales retornaban a su país de origen<sup>114</sup>.

La crisis generalizada que derivó en enfrentamiento armado a finales de esa década, provocó acciones contrainsurgentes con profundas y amplias repercusiones, inicialmente focalizadas a los grupos opositores y extendidas después en forma indiscriminada contra la población civil. Fue entonces cuando se produjeron desplazamientos de familias e incluso comunidades enteras en diversas direcciones con el objeto de salvar sus vidas.

Algunos sectores se dirigieron a otras regiones de sus propios países, éstos recibieron el nombre de desplazados internos. Una parte de ellos emigró hacia las zonas urbanas, principalmente las ciudades capitales, de suyo congestionadas, mientras que otra proporción se reasentó en zonas montañosas o selváticas.

Otros sectores de población cruzaron las fronteras nacionales en busca de refugio. Algunos se dirigieron a países de la región en la medida en que las condiciones lo permitieron, otros más se desplazaron a países fuera de la región. Dentro de estos últimos lugares de destino los más importantes fueron México, Estados Unidos y Canadá, aunque también algunos lograron obtener la protección y recepción de naciones más lejanas como Australia y Suecia.

La magnitud de estos flujos es difícil de determinar. Una de las razones obedece a sus modalidades de internación y asentamiento en los países de destino. Así, algunos se localizan en campamentos o bien recurren a las instancias oficiales de reconocimiento, protección y asistencia, lo que permite un relativo control de sus volúmenes y movimientos.

Sin embargo, otra proporción del conjunto se localiza en forma dispersa, tanto en ámbitos urbanos como rurales; esta población permanece, en la mayoría de las ocasiones, al margen de los programas reconocimiento, protección y asistencia. En el

<sup>114</sup> Al respecto consultar en Derechos Humanos y Ciudadanía, suplemento mensual de la Jornada no.28, de fecha Jueves 21 de enero de 1999, pp.6 y 7, el artículo *Trabajadores agrícolas guatemaltecos en el Soconusco, Chiapas*, de Hugo Angeles Cruz.

mejor de los casos pueden ser objeto de atención de organismos no gubernamentales, pero ello no garantiza un acercamiento apropiado para el análisis. De tal suerte que la única cifra rigurosa es la que proporciona el ACNUR acerca de los refugiados atendidos por sus programas, esta referencia marca al menos el límite inferior del total del conjunto.

Un rasgo común a las poblaciones refugiadas en la región es su condición socioeconómica, pues en general se trata de sectores de bajo ingresos. En su mayoría se constituyen por migraciones familiares, aunque no se descarta la presencia de individuos solos, muchos de los cuales son sobrevivientes de algún evento que los separó violentamente de sus familias. Algunos de estos desplazamientos formaron parte de movilizaciones de comunidades enteras o de una gran proporción de ellas.

La particularidad de estos nuevos flujos tiene que ver con la combinación intrincada de una diversidad de factores: la conjugación de la crisis económica, los efectos directos e indirectos de la guerra, la ausencia de canales democráticos de expresión y participación políticas; la militarización de las sociedades; las precarias condiciones de vida de los sectores mayoritarios; la insuficiencia de oportunidades de empleo, educación, capacitación y, en general, de desarrollo humano; todos esos factores operaron de manera difícil de ponderar para estimular la migración de amplios sectores de la población centroamericana.

La evolución de los procesos políticos y el gradual retorno a la constitucionalidad en Guatemala permitieron que, en la segunda mitad del decenio, el fenómeno del refugio, sobre todo en México, se estabilizara y que a partir de entonces se transitara de una etapa de consolidación del asentamiento a la progresiva búsqueda de las denominadas "soluciones duraderas"<sup>115</sup>.

Al iniciarse la década de 1990, el perfil público de la política mexicana sobre seguridad nacional incluye una serie de iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de los refugiados centroamericanos en el país: en 1990 se reforma la Ley General de Población y se incorpora el término refugiado<sup>116</sup>.

Conforme a lo establecido por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la legislación considera como tales a quienes han abandonado sus países porque su vida, su seguridad o su libertad se han visto amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a los derechos humanos o cualquier circunstancia que haya alterado gravemente el orden público. Asimismo se dio el cambio de condición migratoria de 23 mil refugiados guatemaltecos en Chiapas, que les permite trabajar y transitar libremente en 5 estados del sur de México.

Como se puede observar, en el caso de los refugiados transcurrió mucho tiempo para que se incorporara la categoría migratoria al marco jurídico y para que se reglamentara, en todo caso, se observan caminos paralelos, no necesariamente sincronizados, entre los procesos jurídicos y de política formal.

<sup>115</sup> Manuel Castillo G. y Silvia Irene Palma C., *"La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos"*. Serie Debate no. 35. FLACSO, Guatemala, 1994, p. 25

<sup>116</sup> Leonel Pérez Nieto Castro, *Derecho Internacional Privado*, Ed. Harla, México, 1995, pp. 56-62

Mientras tanto, el gobierno guatemalteco ha oscilado entre una política de estigmatización de los refugiados, acusándolos de sus vínculos con los grupos opositores, pero al mismo tiempo resintiendo el consecuente desprestigio internacional y una política más reciente, caracterizada por su convocatoria al retorno como resultado de los cambios en el contexto sociopolítico, pero que en la práctica no se traduce en el efectivo otorgamiento de las garantías y condiciones requeridas para su reinserción al país en condiciones dignas.

Mientras ocurría este proceso, la frontera comenzó a experimentar el despegue acelerado de un nuevo fenómeno: las migraciones de personas provenientes no sólo de Guatemala, sino del resto de los países centroamericanos y eventualmente de otras naciones, comenzaron a incrementarse sobre todo bajo la modalidad de indocumentadas. Rápidamente se hizo evidente que la mayoría de ellos no tenían como destino el territorio mexicano, sino que se internaban con el propósito de llegar a la frontera México-Estados Unidos para cruzarla también en condiciones irregulares.

Por lo que se refiere al flujo de transmigrantes indocumentados, quienes han desplazado en importancia a otras poblaciones, ha experimentado un proceso equivalente. Conforme el fenómeno fue haciéndose masivo, el marco jurídico mostró ser insuficiente por un buen tiempo.

Sin embargo, en términos de política, probablemente el rasgo más distintivo fue la coincidencia de intereses con el endurecimiento de las políticas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos ante la inmigración indocumentada en su territorio<sup>117</sup>. A fin de cuentas, se ha argumentado, estas personas tienen como último destino aquel territorio y el gobierno del país de tránsito ejerce su derecho soberano a controlar la internación de extranjeros que no cumplen con los requisitos que marca la ley.

El resultado ha sido un reforzamiento de las prácticas de control, detención y expulsión de extranjeros indocumentados por las instituciones de gobierno, pero acompañado de un incremento en las prácticas violatorias de los derechos humanos de los inmigrantes.

Mientras tanto, el gobierno de Guatemala -en una posición similar a la de otros países expulsores- ha visto con relativa indiferencia el auge del fenómeno. Sus apreciaciones parecen estar matizadas por los efectos benéficos de la migración de sus connacionales: el ingreso de divisas a una economía ansiosa por recibir las; el efecto de "válvula de escape" que amortigua presiones sociales de todo tipo; la relativa dinamización de la economía por la vía del incremento del ingreso y su canalización hacia el consumo; y, la mejora de las condiciones de vida de los miembros de las familias de los migrantes.

En ese contexto, la tendencia actual apunta al incremento de foros regionales y binacionales en los que el tema migratorio ha pasado a formar parte de la agenda prioritaria<sup>118</sup>. En ellos se busca la cooperación para enfrentar lo que se ha etiquetado

<sup>117</sup> Prueba de esta coincidencia de intereses con Estados Unidos es el creciente intercambio de información entre agentes migratorios mexicanos y agentes del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano) que trabajan en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua

<sup>118</sup> La IV Conferencia Regional sobre Migración se realizó en San Salvador, el Salvador, el 28 y 29 de enero de 1999, con la participación de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Aunque no se aterrizó

como un fenómeno no deseado por parte de los gobiernos de los países receptores y de tránsito. Muchas de estas actitudes, independientemente de algunos argumentos de índole económica, se exacerban sobre todo ante el auge de sentimientos y actitudes xenofóbicas y racistas.

Un tema recurrente en la literatura sobre migración internacional se refiere a la polémica diversidad de impactos que su presencia tiene en las sociedades de destino de los migrantes. Su participación en actividades económicas constituye un aporte -en tanto fuerza de trabajo- para la producción, a la vez que contribuye al crecimiento y dinamización del mercado interno.

En la esfera de lo social generan demandas de servicios e infraestructura. Sin embargo, este proceso tiene su contrapartida en su contribución al fisco de los países receptores, tanto por vías directas como indirectas. Además su presencia e interacción con las poblaciones locales estimulan una dinámica de relaciones sociales que se expresan de diversas maneras, como el fortalecimiento y diversificación de estructuras, redes y organizaciones.

En la esfera de lo político, la presencia de inmigrantes ha demandado cambios en sus sistemas jurídicos e institucionales, así como de adecuaciones a las políticas específicas en la materia y a otros aspectos relacionados. Además, la población inmigrante representa un grupo social con características propias y una posición frente a la dinámica sociopolítica del país receptor, de ahí que en algunos casos pueden constituirse en minorías políticas pero con una importancia creciente.

Desde el punto de vista político-administrativo, la migración ha tenido diversos impactos en México, sobre todo a partir del incremento y diversificación experimentados en los últimos años. uno de los primeros requerimientos se orientó a la necesidad de instrumentar mecanismos de atención hacia la población refugiada. Así el gobierno mexicano creó desde 1980 una instancia específica, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Posteriormente, ante la llegada masiva de los refugiados guatemaltecos a la frontera sur, autorizó la operación limitada de una representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados. Asimismo, durante el decenio de los ochenta se facilitó la operación de algunos programas de gobiernos extranjeros para el reasentamiento de solicitantes de refugio, como es el caso de Australia y Canadá.

En términos jurídicos, se mostró la insuficiencia de los cuerpos vigentes para enfrentar situaciones inesperadas y novedosas. Las iniciativas para enmendar este desfase ocurrieron años después de la llegada de los refugiados, cuando la presión nacional e internacional desempeñó un papel importante para modificar la Ley General

---

en proyectos concretos, es importante destacar algunas de las coincidencias que, en el plano declarativo, se lograron en el transcurso de dicha Conferencia: se define la migración como un fenómeno con dimensiones positivas que debe ser encarado desde un enfoque integral, objetivo y de largo plazo; se indica que los esfuerzos internacionales deben concentrarse en la generación de estrategias de empleo que incorporen la variable migratoria; asimismo, existe un consenso en torno a la necesidad de otorgar facilidades a la migración ordenada.

Se tienen programadas la Reunión del Grupo Regional de Consulta (Honduras, mayo de 1999), el Seminario de Protección Consular (Guatemala, julio de 1999) y la V Conferencia Regional sobre Migración (Estados Unidos, primer trimestre del año 2000).

de Población y su Reglamento. Este hecho contrasta con la situación actual en la que no existe una provisión equivalente para los trabajadores agrícolas temporales

En la esfera económica, resulta difícil realizar estimaciones del impacto de los diversos flujos actuales. Más allá de mencionar la contribución de los trabajadores agrícolas y de algunos refugiados a la producción y al consumo en sus respectivas zonas de asentamiento, la participación del resto de los migrantes en la actividad económica, es por el momento sumamente difícil de cuantificar.

En cuanto a la dimensión específica de los derechos humanos de los migrantes, el primer ámbito en que surgen hechos que atentan contra los derechos esenciales de las personas se refiere a su lugar de origen; aunque no se puede generalizar, la mayoría de los migrantes recientes de la región se han visto "forzados" de una u otra manera a emigrar, se trata de procesos que rebasan la capacidad de decisión de los protagonistas, es por eso que resulta válido plantear que el primer y más global derecho violado es el de "no migrar".

Ahora bien, también es necesario puntualizar que, además de ese concepto general, las causas de la migración están usualmente vinculadas a tipos específicos de violaciones de derechos humanos. El caso más evidente se refiere al de las poblaciones desplazadas internas y refugiadas, pues su movilización es producto de la pérdida de garantías a su seguridad, de sus familias y de sus bienes.

Sin embargo, no son las únicas formas de precipitar procesos migratorios que se gestan en contextos de conflicto social. Muchos sectores son progresivamente estimulados a desplazarse ante la ausencia de oportunidades laborales y garantías en el trabajo (derechos económicos); la falta de oferta y acceso efectivo a infraestructura y servicios públicos -educación, vivienda, salud, capacitación, entre otros, (derechos sociales); la inexistencia o restricción de canales de expresión, asociación y participación políticas (derechos políticos); las limitaciones para el desarrollo cultural, la discriminación, agresiones y exclusiones de grupos étnicos, el desconocimiento y desinterés por los valores comunitarios (derechos culturales).

Todos ellos han sido recurrentemente violados en los países centroamericanos, las modalidades han diferido dependiendo de las vías que ha asumido el conflicto social. En las situaciones de guerra por ejemplo se ha privilegiado el gasto militar por encima del gasto social; se ha instrumentado prácticas de reclutamiento y trabajo forzosos, así como políticas de represión, persecución y control social; se ha definido estrategias contra grupos específicos de población civil, una de cuyas bases han sido elementos discriminatorios y racistas.

El otro ámbito de violaciones a los derechos humanos remite a los países de destino y tránsito. En ese sentido, tanto Estados Unidos como México han sido objeto de frecuentes denuncias sobre sus prácticas violatorias. Ello se agrava por el incremento de los flujos de indocumentados, pues se trata de una población vulnerable precisamente por esa condición migratoria irregular.

Se han dado pasos en el monitoreo de estas prácticas por diversas instancias, dentro de las cuales sobresalen los organismos no gubernamentales de protección y asistencia (iglesias, agrupaciones de abogados y algunas académicas por ejemplo) Recientemente también se han incorporado a esta observación instancias oficiales.

como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En general el trabajo de campo y los informes de diversos organismos recogen denuncias en ambos países sobre abusos, coerción, extorsiones, agresiones, violaciones sexuales, confinamiento en condiciones inadecuadas, reclusión ilegal y eventualmente asesinatos.<sup>119</sup>

Al respecto, cabe destacar la creación de un cuerpo policiaco destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes: el Grupo Beta Sur. Sobre la cuerda floja, entre autoridades acusadas de corrupción y de violaciones a los derechos humanos, entre asaltantes nacionales y extranjeros que se han organizado en bandas hasta de 30 miembros, los policías Beta se mueven con escasos recursos materiales.

Una diminuta oficina al margen de las instalaciones del Instituto Nacional de Migración alberga a los 25 integrantes de este grupo que nació en mayo de 1996 por una recomendación de la CNDH, como respuesta a los abusos, excesos y violaciones de los derechos humanos por todos los cuerpos de seguridad, incluyendo a la autoridad migratoria, denunciados recurrentemente por los gobiernos centroamericanos.

Beta Sur comenzó a operar con policías judiciales federales, estatales y municipales, de manera similar a las otras 8 corporaciones de protección a migrantes que, a partir de 1990, tiene el gobierno mexicano en ambas fronteras. Estas son Tijuana, Tecate, Mexicali, Nogales, Agua Prieta, Matamoros, Comitán y Tenosique.

Los del grupo Beta Sur son oficiales en su mayoría chiapanecos cuyo trabajo es vigilar de día y de noche a los migrantes indocumentados que se mueven en un rango de 200 Km. de frontera entre México y Guatemala (de Tapachula a Pijijiapan).

Con grandes condiciones de desventaja, según consigna José Gil Olmos, enviado del periódico La Jornada en su artículo *Grupo Beta: entre dos fuegos en la frontera sur*<sup>120</sup>, atienden a más de tres mil indocumentados al mes, su labor es protegerlos, tanto de policías corruptos como de las bandas de salteadores que proliferan en la zona

Según testimonios de los policías Beta Sur, su principal problema es la banda de los Mara de los Salvatruchas, presuntamente integrada por exmilitares salvadoreños y que opera en el área de Tapachula, dedicándose a asaltar migrantes centroamericanos. Evidentemente, este tipo de organizaciones criminales constituyen un riesgo no sólo para los migrantes sino también un peligro latente para la sociedad fronteriza.

Una vez presentado el panorama migratorio de la región, conviene aventurar algunas proyecciones. Un asomo a las perspectivas de las migraciones que ocurren en la frontera México-Guatemala tiene que apoyarse en el análisis de los tres flujos hasta ahora identificados (trabajadores agrícolas temporales, refugiados y transmigrantes). Es necesario pues, en primer término y a pesar de las debilidades estadísticas inherentes al fenómeno migratorio, tratar de dimensionar dichos flujos.

<sup>119</sup> Para una descripción detallada al respecto ver: Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes-Frontera sur*, 1ª edición, México, abril de 1995. 185 pp.

<sup>120</sup> José Gil Olmos. "Grupo Beta: entre dos fuegos en la frontera sur". La Jornada, México, 12 de abril de 1998. pp.1 y 6 y "Los Mara de los Salvatruchas, cazadores de migrantes de CA" La Jornada, México, 13 de abril de 1998. pp. 38 y 18

Con respecto al flujo de aquéllos que se asientan en alguna localidad mexicana, los últimos censos de población no discriminan el país de origen de los extranjeros residentes al momento del levantamiento. Según esa fuente en 1990 residían en el país 340 mil 824 personas nacidas en un país extranjero, cifra que constituye el 0.45% del total de la población censada en aquella ocasión (81 millones 249 mil 645 habitantes). Además se supone que ese volumen puede incluir tanto población documentada como indocumentada.

Por su parte, las autoridades migratorias mexicanas señalan que en enero de 1994 residían en el país 449 mil 615 extranjeros documentados. De ellos, el 41% era originario de Estados Unidos y España, mientras que cinco países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Costa Rica, en ese orden de importancia), sólo eran fuente de origen de 35 mil 209 personas, 7.8% del total de la población extranjera documentada<sup>121</sup>.

En cuanto al flujo de retorno o repatriación de la población refugiada, las estimaciones globales de retorno indican que de la población desplazada a lo largo del decenio en la región, aproximadamente 165 mil fueron reconocidos como refugiados. Hacia junio de 1993, más de la mitad de ellos habían regresado a sus hogares, mientras que esquemas de integración local se encontraban en proceso para aproximadamente 40 mil nicaragüenses y salvadoreños que permanecían fuera de sus países de origen. La única población refugiada significativa en la región para la que se había encontrado una solución firme era para los 43 mil guatemaltecos en México.

Los refugiados guatemaltecos asentados en México iniciaron un proceso de retorno voluntario, colectivo y organizado a partir de enero de 1993. Para ello se realizaron complejas negociaciones con la participación de los gobiernos de los países involucrados, organismos internacionales y organismos no gubernamentales. Dicho proceso se distinguió de los retornos que se habían dado en forma individual o a lo sumo familiar en años anteriores. En conjunto, éstos apenas sumaron un total de 8 mil 832 durante el periodo 1984-1992.

Ello no impidió que el volumen de esa población refugiada se mantuviera prácticamente constante (alrededor de 43 mil), pues las salidas por retornos se compensaban con el efecto de un relativamente elevado crecimiento natural. El acuerdo para el retorno dio lugar a un cambio efectivo en la tendencia. A lo largo de 1993 se registraron 5 mil 037 retornos y mil 890 en el periodo enero-abril de 1994<sup>122</sup>.

El 16 de junio de 1998, el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, Fernando Solís Cámara, puso en marcha en Comitán e el Programa de Integración Definitiva de los guatemaltecos asilados en Chiapas, mediante el cual se pondrá fin al refugio de miles de centroamericanos en un plazo aproximado de dos años. El Plan prevé la entrega de 6 mil 975 documentos migratorios denominados FM-2, para que los guatemaltecos que han decidido residir permanentemente en México tengan la posibilidad de trabajar, viajar libremente por el país, adquirir tierras y propiedades de interés personal o familiar, excepto en puntos fronterizos o en costas, entre otras facilidades.

<sup>121</sup> Manuel Castillo y Silvia I. Palma, Op. cit. p. 26. Ver también Consejo Nacional de Población, *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, CONAPO, 1992

<sup>122</sup> *Ibid.* p. 37.



Al darse por concluido el proceso de refugio de los guatemaltecos, en dos años aproximadamente, los 107 campamentos en los que se asientan los más de 15 mil guatemaltecos restantes en esta entidad, se convertirán en agencias municipales o comunidades con todos los derechos y obligaciones, y dependerán de los municipios donde se ubican, según señaló el coordinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Pedro Vázquez Colmenares<sup>123</sup>.

Así pues, la problemática de los refugiados parece estarse resolviendo satisfactoriamente, sin embargo, habría que llamar la atención sobre un proceso que empieza a gestarse, esta vez al interior de nuestra frontera.

Durante el momento más álgido del conflicto chiapaneco, diversos medios informativos destacaron el hecho de que más de cien mexicanos se refugiaron en Guatemala, aunque su estancia no duró mucho tiempo. Además, desde antes del conflicto, más de 20 mil indígenas habían huido de sus comunidades por conflictos religiosos. Más aún, en los primeros meses del conflicto, más de 25 mil personas se desplazaron al interior de ese estado y a los estados de Tabasco y Campeche y poco antes de los trágicos acontecimientos de Acteal, varios miles de indígenas se habían convertido en refugiados internos. "En cuatro años México pasó de país de asilo para devenir en un país productor de refugiados y desplazados internos"<sup>124</sup>.

Con respecto al flujo de tránsito, se cuenta únicamente con información sobre detenciones y deportaciones, lo que no significa volumen de personas. Los números indican sin embargo, una tendencia creciente del flujo a partir de los datos disponibles. De mil 472 deportaciones en 1970, se ha llegado a registrar 122 mil 017 en 1993. Estos volúmenes se refieren a indocumentados procedentes de diversos países.

Los incrementos más significativos en este indicador ocurrieron a partir de 1990, cuando se comenzó a rebasar la cifra de cien mil deportaciones anuales. La información disponible permite ponderar el aporte relativo de cada uno de los países centroamericanos a esas acciones. Cuatro países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en ese orden) son las principales fuentes de origen de los deportados en el periodo 1990-1994. Su contribución en conjunto ha sido del 96.8%, 97.5%, 96.5% y 96.7% en cada uno de esos años. La proporción promedio para el periodo ha sido de 96.9%.

Volvamos ahora a las perspectivas de las migraciones en la frontera sur de México. Con respecto a los *trabajadores agrícolas temporales* es posible pensar que se trata de un flujo que persistirá en la medida en que las actividades productivas demandantes lo requieran como lo hacen en las actuales circunstancias.

Un cambio en el mercado externo o en las condiciones que hacen rentable su ocupación por parte de los productores son los principales factores que pueden alterar este flujo migratorio. Ninguno de ellos parece por el momento anunciar

<sup>123</sup> Elio Henríquez, "Integración definitiva de guatemaltecos asilados en Chiapas". La Jornada, México, 17 de junio de 1998. p.7 y Blanche Petrich, "ACNUR: ignoramos si chiapanecos intentaron refugiarse en Guatemala". La Jornada, México 19 de junio de 1998, pp. 1 y 8

<sup>124</sup> Erasmo Sáenz, "¿El fin del derecho de asilo en México?". Le Monde Diplomatique, México, 15 de mayo de 1998. p.3

transformaciones significativas. Sin embargo, el redimensionamiento de la frontera y de las relaciones bilaterales puede tener efectos positivos en el desarrollo de las migraciones a futuro, especialmente en materia de protección a los derechos de los trabajadores, normalización y regulación de los movimientos migratorios laborales

En el caso de los *refugiados*, la prolongación de su estancia ha requerido que tanto ellos mismos, como los otros actores involucrados se estén planteando la siempre deseable "solución duradera". Lo que se plantea actualmente, es una disyuntiva entre el retorno o la integración. Aunque la mayor parte de los refugiados parece preferir la primera opción, ambas presentan dificultades que deben ser resueltas por los gobiernos respectivos para garantizar una inserción adecuada en cualquiera de los dos países. En todo caso, los criterios rectores deben atender la integración bajo condiciones equitativas en uno u otro lado de la frontera.

Es probable que la situación de los que deseen permanecer tenga mayores repercusiones en el ámbito fronterizo, ya sea que permanezcan en la región o se reubiquen en otro lugar. Lo que es innegable es que su estancia en México a lo largo de un periodo considerable ha dejado una profunda huella en su entorno. Sin embargo, su permanencia indefinida requiere la adopción de medidas con perspectivas de integración y a la vez, de cambio social.

Mientras tanto, son los *transmigrantes indocumentados* los que plantean un panorama más incierto y en muchos aspectos desafiante. Su auge está relacionado con la crisis generalizada en los países de origen y está visto que la solución de los conflictos armados no ha disminuido su intensidad y diversidad. En todo caso, su perdurabilidad está ligada a los desiguales grados de desarrollo y a las limitaciones estructurales no resueltas en sus respectivas sociedades de origen. Por lo tanto, existen suficientes elementos para vaticinar no sólo su persistencia sino incluso su incremento en un mundo que se globaliza, pero en términos reiteradamente desiguales.

Por otra parte, también está documentado el hecho de que el endurecimiento y reforzamiento de las medidas antimigratorias tienen un impacto bastante limitado en la disminución de los flujos. La propia experiencia de los inmigrantes mexicanos demuestra que las presiones migratorias encuentran nuevos subterfugios para evadir los obstáculos que las políticas restrictivas les imponen. En cuanto a la persecución de traficantes, ésta puede tener efectos limitados sobre una parte de la corriente migratoria, evidentemente, sobre aquélla que es capaz de financiar el proceso mediante ese recurso.

Vale la pena introducir un elemento adicional: los efectos causados en Centroamérica por el Huracán Mitch, que azotó la región a finales de octubre de 1998. Las estimaciones arrojan un resultado de 9 mil muertos y pérdidas por 5 mil millones de dólares<sup>125</sup>. Las consecuencias son claras: la frontera de Estados Unidos ha sido empujada hacia el sur. Aunque hasta el momento el flujo de migrantes no ha alcanzado niveles de crisis, viajar de América Central a Estados Unidos es hoy más difícil que nunca.

---

<sup>125</sup> Alan Zarembo, *Provocó el huracán Mitch éxodo de ilegales a EU*, El Universal, Lunes 22 de febrero de 1999.

Por ejemplo, dos semanas después del paso del huracán, Guatemala ocasionó la molestia de sus vecinos con su decisión de negar el acceso a la frontera con México a quienes carecieran de pasaporte. Funcionarios indicaron que demasiados migrantes se estaban congregando en la frontera y ello creaba un riesgo para la seguridad.

En ese contexto, la perspectiva de la frontera México-Guatemala es que seguirá siendo un ámbito de intensidad migratoria y, en la medida en que las autoridades mexicanas incrementen su capacidad de control, los puntos de paso se convertirán en válvulas de presión contenida.

Ello significa entornos de creciente complejidad y conflicto, puesto que Guatemala ha sido y es una nación receptora de nacionales centroamericanos prácticamente irrestricta. La presión ejercida por sus propios connacionales tratando de emigrar se ve incrementada por personas provenientes del resto de los países centroamericanos y también de personas procedentes de otras naciones que encuentran menor resistencia a su ingreso que la que presentan México y Estados Unidos.

El desafío no es sencillo. Se trata de enfrentar un fenómeno complejo cuyas raíces se remontan no sólo a las desigualdades estructurales de los países de origen, sino también a las cada vez más globalizadas pero paradójicamente polarizadas, relaciones internacionales. A los países involucrados les corresponde configurar una política en diversos planos que conjugue respeto de los derechos humanos, promoción del desarrollo para la generación de oportunidades locales que desalienten la migración, la adopción de alianzas y estrategias regionales que fortalezcan su posición frente a las presiones de los países de destino y el desarrollo de programas de cooperación que refuercen sus capacidades y recursos.

### **4.3. NARCOTRÁFICO**

El 13 de enero de 1999, 450 elementos del Ejército ingresaron por la fuerza al poblado de Aldama, municipio de Chenalhó, Chiapas, enfrentándose con indígenas que intentaron detener la incursión. De acuerdo con la versión oficial, el operativo militar se realizó con el objeto de destruir plantíos de marihuana descubiertos en vuelos de reconocimiento. Sin embargo, los indígenas cercaron la entrada al poblado para detener la incursión, ya que pensaron que las tropas pretendían establecer ahí su campamento.

El resultado del operativo fue la destrucción de 58 plantíos de marihuana repartidos en casi tres hectáreas, según informó el general Jorge Isaac Jiménez, comandante de la XXXI Zona Militar con sede en San Cristóbal de las Casas, quien rehusó acusar a los indígenas de la siembra<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> Ma. Teresa del Riego, *Queman soldados 58 plantíos de marihuana en los Altos de Chiapas Se enfrentan en Chenalhó*. Jueves 14 de febrero de 1999, *Refoma*. p. 13A

A propósito de este incidente, el periódico La Jornada, publicó un artículo en el que Andrés Aubry y Angélica Inda, abordan el tema del narcotráfico en Chiapas especialmente a nivel de minifundios<sup>127</sup>.

Afirman que la operación militar de Aldama forma parte de un proceso cuyos orígenes se encuentran en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Durante la primera mitad de la gubernatura del gral. Absalón Castellanos (1982-1988), se dio un auge de los macrocultivos de estupefacientes en todo el sureste mexicano. Tales niveles se alcanzaron, que ameritaron una carta pastoral que los documentaba, suscrita por los obispos de Chiapas y Oaxaca. Ya en ella se implicaba a instituciones oficiales, lo que confirman recientes y sonados arrestos.

En Chiapas, de acuerdo con los autores, había dos paraísos para el narcotráfico: la Selva y los Valles Centrales. En la Selva, específicamente en Las Cañadas y en Marqués de comillas, se detectaron pistas plegables que eran ocultadas con rollos de césped una vez que se retiraban las avionetas. En los Valles Centrales, por el contrario, nada se ocultaba, a tal grado que, durante la siguiente administración, la de Patrocinio González Garrido, un proyecto de construcción de eje vial norte-sur para facilitar el acceso a la costa del estado, se vio cancelado.

“Lo que se supo después del primero de enero de 1994 es que el EZLN en la selva (ya en su fase oculta antes de esa fecha), y algo después, la emergencia súbita de nuevos movimientos de insurgencia civil en los valles centrales, limpiaron los latifundios de la droga. Pero el aviso de la selva fue suficiente para que los productores del narco amaran una nueva táctica”<sup>128</sup>.

La crisis que se presentó en el campo chiapaneco en 1982, coincidió en Chiapas con el refugio guatemalteco, lo cual agravó la situación. Ya desde antes, los indígenas de los Altos prefirieron cambiar su trabajo de peones de finca por contrataciones en obras surgidas del boom petrolero. Canceladas éstas por la crisis y ante el desplazamiento causado por la accesibilidad a la mano de obra guatemalteca, que por sus condiciones no podía pedir mejores condiciones laborales, las fuentes tradicionales de trabajo rural se vieron mermadas.

Lo anterior colocó a los peones en una situación de emergencia. “Para rescatarlos, los grandes dueños de las drogas se convirtieron en los nuevos finqueros... así el macronegocio de la droga se ocultó con una red de microfundios ejidales de mariguana y amapola”<sup>129</sup>.

Para ello, se usaron los métodos tradicionales, se regalaban parcelas a familiares o autoridades compradas. Neofinqueros, campesinos y oficiales coludidos obtenían ventajas en este proceso: los finqueros ganaban impunidad, pues el culpable era el indígena sorprendido por los militares en su parcela de mariguana; los campesinos, ahorraban meses de exilio en busca de trabajo y creían librarse de los abusos de la

<sup>127</sup> Andrés Aubry y Angélica Inda, *Chiapas y la droga en minifundios*. La Jornada. Martes 19 de enero de 1999. p. 8

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

finca; finalmente, las autoridades coludidas, al encarcelar indígenas por delitos contra la salud, pretendía dar prueba de su eficiencia en la lucha contra el narcotráfico

De esta forma se abrieron nuevos mercados para la droga: la cárcel, los cuerpos de seguridad pública, los grupos de civiles armados, etc. Una vez más, la erradicación de los minifundios fue obra rebelde. En 1997, un recorrido por el campo chiapaneco permitía identificar las bases de apoyo a través de un letrero que vetaba la entrada, siembra y consumo de droga.

"El castigo de Aldama se dirigió al efecto, no al proceso que lo genera. Así lo entendieron los magdalenos (el municipio se conoce también como Las Magdalenas) al evidenciar su rechazo a la democracia militarizada: ayer en nombre de las viejas fincas y hoy de la droga"<sup>130</sup>.

El narcotráfico, favorecido por los procesos globalizadores vive hoy un inusitado periodo de auge que alcanza ya dimensiones mundiales. Con el fin de la Guerra Fría y con el desvanecimiento de las soberanías y de las fronteras políticas, los Estados Unidos redimensionaron su proyecto hegemónico, según afirma José Alberto Villasana, investigador de la UNAM<sup>131</sup>, abandonando el mito del anticomunismo y adoptando el de la lucha antidroga. Desde mediados del siglo, el mercado de los narcóticos fue decretado ilegal y su clandestinidad fue considerada problema de seguridad nacional, lo que propició la intervención y la incorporación de las fuerza armadas a un nuevo tipo de guerra de baja intensidad.

En virtud de que las causas e impactos del narcotráfico son globales en alcance y consecuencias, la solución también deberá ser global; las políticas, estrategias y propuestas para combatir a la industria de las drogas deben basarse en el concepto de "integralidad", ya que tratar cada una de sus facetas de manera aislada no resolverá el problema.

Los narcotraficantes atacan contra la salud de los habitantes de aquellos países que utilizan como puntos de tránsito y fomentan en ellos la producción y el consumo de drogas. Asimismo, afectan su integridad territorial y su seguridad nacional al enviar drogas por vías ilegales, tanto por aire, como por mar y por tierra: promueven la desestabilización, debilitan la ética social y violan severamente las leyes nacionales al efectuar operaciones para el lavado de dinero, al traficar en forma ilícita con armas y precursores químicos, y al emplear sus cuantiosas utilidades para fomentar la corrupción en diversas esferas sociales.

Junto con la constante expansión del narcotráfico se ha dado un mayor tráfico ilegal de armas y explosivos. Las organizaciones que dirigen este comercio ilícito se han vinculado entre sí de manera clandestina, aumentando su capacidad para evitar ser detectados. Asimismo, el narcotráfico se ha infiltrado en el sistema financiero de algunos países por medio del lavado de dinero, desestabilizando las economías nacionales y, en ocasiones, distorsionando la producción de algunos sectores económicos.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> José Alberto Villasana. "El doble juego de la guerra 'antidroga' " *Le Monde Diplomatique*, México 4 de agosto de 1997. pp. 4 y 22

Al mismo tiempo, la propagación del consumo de drogas ha alterado las formas y rutas del tráfico de estupefacientes, ya que los narcotraficantes procuran evadir los controles y obstáculos de las autoridades nacionales. En este sentido, la frontera sur de México comenzó a cobrar mayor relevancia a partir de la década de los ochenta.

Además de sus aspectos multilaterales, el gobierno mexicano se ha visto obligado a considerar los efectos altamente corrosivos del narcotráfico en sus instituciones de orden público como una amenaza para la seguridad de la nación.

Para México, el problema del narcotráfico deriva en distintas amenazas, internas y externas, tradicionales y no tradicionales. En primer lugar, la disponibilidad y por lo tanto el consumo nacional de drogas han aumentado en virtud del incremento en la producción y tráfico de drogas ilícitas en territorio nacional.

En segundo lugar ha aumentado notablemente la participación en territorio nacional de actores, nacionales y extranjeros, en la producción y distribución de estupefacientes. Dentro de ese grupo encontramos desde campesinos, para quienes económicamente resulta más redituable utilizar sus tierras para estos cultivos, hasta jefes de redes multimillonarias de producción, refinación y comercialización, que han logrado colocarse entre los principales a nivel mundial. Vinculados con estos últimos están los extranjeros que realizan en México operaciones relacionadas con la producción de drogas o que simplemente utilizan el territorio mexicano como lugar de paso para llevar la mercancía a Estados Unidos.

La lucha contra el narcotráfico en México es un problema complicado por la gran cantidad de instancias involucradas: la Procuraduría General de la República -principal responsable- las procuradurías estatales y las policías judiciales de los estados, apoyadas por una creciente participación de las fuerzas armadas.

Además, la PGR y los organismos de inteligencia, especialmente la Interpol mexicana, no sólo tienen que coordinarse con otras instancias internas, sino que también tienen la responsabilidad de trabajar en creciente colaboración con agencias extranjeras, principalmente norteamericanas, para manejar operaciones internacionales contra las redes de narcotraficantes.

En la parte político-diplomática, el narcotráfico tiene consecuencias indiscutibles en el marco de la agenda bilateral de las relaciones México-Estados Unidos, de tal suerte que las presiones del gobierno norteamericano han contribuido a aumentar la asignación de recursos humanos y materiales en México para esta lucha.

Mientras el problema, sobre todo en Estados Unidos, avanza más rápidamente que las soluciones, las presiones, tales como la certificación anual y los ataques continuos de ciertos grupos en Estados Unidos a lo que consideran un esfuerzo insuficiente por parte de México, hacen que el tema siga siendo uno de los más difíciles de la relación.

Nuestro país se localiza entre Estados Unidos, el mercado de narcóticos más lucrativo del mundo por una parte, y Colombia, el principal productor de la droga de más venta, la cocaína, por otra. Debido a razones geográficas, México se ha convertido en puerta de acceso para más de la mitad de la cocaína que se consume en Estados Unidos. Dada su proximidad, es también uno de los principales proveedores de otros

narcóticos elaborados en su territorio: 20% de la heroína incautada y entre el 60 y el 80% de la mariguana importada provienen de México.

Con el fin de impedir el paso de cocaína a través de su territorio, México creó la Fuerza de Respuesta en la Frontera Norte. Asimismo, las fuerzas armadas mexicanas generalmente asignan 25 mil soldados (alrededor de una cuarta parte del Ejército) a la erradicación de cultivos. En 1994, debido principalmente al levantamiento en Chiapas, la capacidad del gobierno mexicano para reducir el corredor de cocaína dentro de su territorio resultó muy afectada. La incautación de cocaína se redujo a la mitad con respecto al año anterior y la erradicación de sembradíos de mariguana y opio disminuyó casi 10%<sup>132</sup>.

A propósito de cifras, en 1997, según datos del gobierno mexicano, se erradicaron 23 mil 500 hectáreas de mariguana en el país, lo que representa un incremento con respecto a las 22 mil 700 hectáreas erradicadas en 1996; sin embargo, el reporte del Comité Nacional de Inteligencia sobre Consumo de Narcóticos (NNICC por sus siglas en inglés) indica que la campaña mexicana de erradicación de cultivos ilícitos logró destruir sólo 10 500 hectáreas.

De acuerdo con el NNICC, la cantidad efectivamente erradicada disminuyó entre 1997 y 1996, cuando fueron destruidas 12 mil 200 hectáreas<sup>133</sup>.

A la larga resulta fundamental que las instituciones gubernamentales mexicanas tengan la fuerza para enfrentar la amenaza que representa el narcotráfico. Esta fortaleza puede erosionarse por diversas causas: los narcotraficantes podrían sobornar a miembros clave de la policía, las fuerzas armadas y el poder judicial; los capos de la droga podrían crear verdaderos feudos en áreas estratégicas del país, los "nuevos ricos" de la industria del narcotráfico podrían contaminar los procesos democráticos y las riendas del gobierno podrían incluso caer en manos del hampa de las drogas. La pérdida de control sobre el aparato estatal es, a todas luces, la principal preocupación.

La gravedad de la amenaza para el régimen político de México se hizo evidente con el asesinato de varios personajes importantes que según se sospecha podría tener relación con el narcotráfico. El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del Partido Revolucionario Institucional, en septiembre de 1994, posiblemente sea el más ominoso. Se ha argumentado con insistencia que estuvieron involucrados tanto el cártel de Tamaulipas como el hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari, Raúl Salinas. Estas son señales serias de que el control del Estado mismo podría estar en peligro.

Ya el 9 de agosto de 1985, se había reformado la ley orgánica que rige a la oficina del procurador general y se creó el Consejo Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminológicos encargado de coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente contra el narcotráfico. En diciembre de 1988 se estableció la oficina del subprocurador general para la investigación y las operaciones contra el narcotráfico.

<sup>132</sup> Michael J. Dziedzic, *México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad*, en Sergio Aguayo y John Bailey, (coord.) Op. cit. pp. 110-111

<sup>133</sup> Hugo Martínez Mcnaught, *Cuestionan datos de México sobre destrucción de droga*, Reforma 3 de febrero de 1999. p. 10A

En 1990, el gobierno dio una nueva dirección a estas actividades al establecer, dentro de la oficina del procurador general, el Comité Coordinador General para la Atención de Delitos contra la Salud, encargado de coordinar la política relacionada con el abuso de drogas, su producción y tráfico, así como la de prevención, educación, asistencia médica y enjuiciamiento penal. También se encargó al Comité Coordinador General apoyar al Ministerio Público Federal en la investigación de las actividades delictuosas relacionadas con el narcotráfico.

En enero de 1992 el gobierno mexicano presentó el Programa Nacional para el Control de las Drogas, el cual comenzó por revisar las acciones del gobierno contra el narcotráfico en los últimos decenios y trató de sistematizar sus esfuerzos expresando políticas integrales, sólidas y dinámicas para promover la aplicación de la ley, la salud pública y la educación, diseñar políticas complementarias, jerarquizar tareas, coordinar el uso de recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración en todos los niveles gubernamentales<sup>134</sup>.

El 26 de junio de 1992, el presidente Salinas decretó el establecimiento del Cendro (Centro de Planeación para el Control de Drogas), organismo encargado de la promoción de programas y actividades antidrogas mediante varios mecanismos coordinadores, públicos y privados, nacionales e internacionales, en los niveles federal, estatal y local.

El 16 de junio de 1993, el gobierno creó el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), que funcionaría como organismo técnico descentralizado bajo la autoridad del procurador general. Entre las metas del instituto estaba la planeación, ejecución supervisión y seguimiento de acciones a nivel nacional para atacar el problema y, junto con otros organismos públicos pertinentes tenía también la responsabilidad de conservar la salud integral del pueblo de México dentro de los principios establecidos por el procurador general. Tenía a su cargo el funcionamiento del Sistema Estadístico de Control del Narcotráfico. Asimismo, el Ministerio Público Federal autorizó a este instituto a participar en operativos policíacos antinarcóticos, especialmente en la detección, el arresto y el enjuiciamiento de los delincuentes y las organizaciones delictivas.<sup>135</sup>

El 13 de julio de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari, subrayó la prioridad del problema para México al dirigir un llamado a los países centro y sudamericanos para que cooperaran con el establecimiento de iniciativas multinacionales para combatir eficazmente el narcotráfico sin menoscabo de la soberanía nacional. Cada vez era más claro que una política efectiva de combate al tráfico de drogas, pasaba necesariamente por una mayor atención a lo que ocurría al sur de nuestro país.

No obstante que el propio presidente Ernesto Zedillo ha colocado al narcotráfico como el principal problema de la seguridad nacional, la racionalidad de este

---

<sup>134</sup> Jorge E. Tello Peón, *"El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría"*, en Sergio Aguayo y John Bailey. Op. cit. pp. 170-172

<sup>135</sup> La posterior destitución de su director, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, y la consecuente desaparición de dicho Instituto, pondrían en evidencia el grado de involucramiento de las autoridades encargadas del combate al narcotráfico, especialmente las fuerzas armadas, en las actividades derivadas del tráfico de estupefacientes.



planteamiento aún dista de ser clara y precisa. En el ámbito académico el estudio de este tema ha pasado de ser laguna a convertirse en océano.

Existe una gran cantidad de factores que favorecen la consolidación y expansión de la industria de las drogas.

En primer lugar, la debilidad del sistema legal. Ni el código penal con su categorización de delitos ni el sistema de evidencias, ni los procedimientos de asistencia legal entre países, ni la jurisdicción común, ni la protección de testigos, han sido suficientes para combatir a las organizaciones criminales, mucho menos organizaciones del tamaño, poder económico y brutalidad que caracteriza a los cárteles modernos. Es así que los sistemas judiciales se han convertido, en ocasiones, hasta en aliados del narcotráfico, en virtud de su ineficacia y complejidad.

Sin duda las cosas serían diferentes si los narcotraficantes encontraran un mundo en el que el consumo de drogas no existiera, su trabajo no sería tan fácil como es ahora, donde existe una demanda insaciable, que, aunada a la pobreza endémica y una expectativa de rápido enriquecimiento, a la inefectividad del sistema de justicia y a la ausencia de un debate público, conforma un escenario favorable para el crecimiento, éxito y consolidación de la industria del narcotráfico.

Otro factor, que cobra cada vez más fuerza en el entorno nacional, es la percepción de "invencibilidad" de los capos de la droga. En la percepción de la opinión pública, los narcotraficantes están volviéndose intocables y su reputación de poder es tan grande como la reputación de impotencia del Estado.

Finalmente, existe un factor que nos remite al ámbito internacional: la falta de una estrategia internacional antidrogas efectiva. Esto se debe principalmente a que no hay una conciencia clara en muchos países de la agenda antidrogas ni de la importancia de su implementación.

Como ya se había señalado, el gobierno norteamericano estima que desde finales de la década de los ochenta, México se consolidó como el principal proveedor de marihuana, heroína y cocaína al mercado americano. La lista de razones más comúnmente expuestas para explicar el fenómeno es larga: negligencia de parte de las autoridades, corrupción extendida, adaptabilidad de los narcotraficantes y por supuesto el incremento en el consumo de drogas en los Estados Unidos.

La hipótesis de la negligencia, sin embargo, no se apoya en el gasto gubernamental para el control de drogas: desde la segunda mitad de los ochenta, el gobierno mexicano ha gastado alrededor de 60% del presupuesto de la Procuraduría General de la República en combate a las drogas.

Por lo que se refiere al incremento del consumo, en términos absolutos, el número de consumidores de marihuana, heroína y cocaína en Estados Unidos no creció significativamente durante los ochenta<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> María Celia Toro, *"The political repercussions of drug trafficking in Mexico"*, en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud, ed. *Latin America and the Multinational Drug Trade* Londres, 1998 Editado en asociación con el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres pp. 134-135

Lo que sí parece haber tenido una mayor incidencia en la consolidación de México como principal proveedor es la adaptabilidad de los narcotraficantes. Es claro que la intensificación de las campañas antidrogas de Estados Unidos cambió las rutas y modus operandi de los traficantes de Estados Unidos, México y otros países productores. Los traficantes de drogas cambiaron sus rutas de tráfico en la década de los ochenta para confrontar los nuevos riesgos de pérdida de bienes, vehículos, armas o reducir la posibilidad de arresto.

México llegó a ser un lugar útil para el tránsito de cocaína aproximadamente desde 1983-1984. Los cargamentos de cocaína pasaron de virtualmente nada en 1981 a más de 49 toneladas en 1990<sup>137</sup>. Para 1990, el tráfico en el Caribe de marihuana y cocaína proveniente de Colombia, había sido redirigido hacia la frontera México-Estados Unidos, donde se han centrado las operaciones para detener el narcotráfico desde 1989. Gradualmente, la frontera sur fue adquiriendo mayor importancia como ruta terrestre en tránsito hacia Estados Unidos

El cultivo de marihuana y opio en México también se reorganizó en los ochentas, sólo unos cuantos años después de que el gobierno lanzara lo que en su tiempo, de 1976 a 1979, se consideró como la más ambiciosa campaña de erradicación en la historia.

El crecimiento de la industria de las drogas en América Latina ha llamado la atención de numerosos analistas quienes interpretan la expansión de este negocio como un boom económico más, típico de un país en vías de desarrollo; incluso han calculado las consecuencias económicas, que imaginan devastadoras, de una disminución de las remesas derivadas del cultivo y tráfico de drogas.

Aunque en México no hay aún estudios sistemáticos que indiquen que nos encontramos en una narcoeconomía como la de Bolivia o Colombia, es importante destacar las repercusiones políticas, ya que el dinero generado por el tráfico de drogas da a los traficantes los medios para subvertir el orden legal.

Una rápida observación del panorama internacional nos permite constatar que, invariablemente, la solución de los países más afectados por la expansión de la industria del narcotráfico ha sido la misma: incrementar los recursos disponibles para combatirlo. Ningún otro crimen ha sido tan insistentemente perseguido en México durante la última década, ninguna otra ley en el país ha sido modificada como la que penaliza las actividades relativas al tráfico de drogas.

A ello, los traficantes han respondido creando sus propias fuerzas de seguridad, sobornando a las autoridades y cuando ha sido necesario, asesinando a los que los persiguen. La debilidad de las instituciones responsables de combatir al narcotráfico y el dinero disponible gracias a los nuevos precios en el mercado norteamericano, llevaron al desarrollo de eficientes sistemas para evadir la justicia.

En México, durante los últimos ocho años, las autoridades responsables del combate al narcotráfico, incluyendo al ejército, han tenido mucho más recursos que en la década anterior, sin embargo, sus logros no han sido proporcionales a este

---

<sup>137</sup> Ibid. p. 136

incremento. Esto nos llevaría a favorecer la tesis de la corrupción como factor determinante para el avance del narcotráfico en México.

Los costos en términos de violencia y corrupción, sin duda las dos consecuencias políticas más importantes del comercio de drogas, son evidentemente los más difíciles de estimar. El tráfico de drogas ha sido capaz de pagar para tener a su servicio miembros de la policía, fuerzas armadas, judiciales, compañías aéreas, etc.

Además, corrupción y violencia son inseparables, cuando la primera no es efectiva, los traficantes recurren a la segunda: intimidan a policías, jueces y testigos, forman grupos armados privados; asesinan a miembros de la policía, competidores y enemigos. Quizá el caso más escandaloso en México ha sido el multicitado caso del asesinato del agente de la DEA (Drug Enforcement Administration), Enrique Camarena, en 1985 a manos de narcotraficantes y en complicidad con miembros de la policía. Muchos otros actos violentos se han sucedido desde la matanza de 22 policías en Veracruz en noviembre de 1985, hasta el asesinato del Cardenal Posadas, muerto a tiros por traficantes en Guadalajara en mayo de 1993.

Ante la evidente corrupción que permeaba a las corporaciones policiacas, se optó por una mayor participación del ejército en la guerra de las drogas. Esto ocasionó un cambio en las relaciones militares México-Estados Unidos<sup>138</sup>. En 1997, según consigna el diario *Los Angeles Times*, México recibió más dinero estadounidense que cualquier otro país latinoamericano para que enviara personal militar a capacitarse a Estados Unidos. Una estadística muestra que soldados mexicanos son un tercio de todos los estudiantes de la controversial Escuela de las Américas, del Ejército de Estados Unidos en Fort Benning.<sup>139</sup>

Además, México ocupó el tercer lugar en la compra de armas estadounidenses y recibió más dinero del Pentágono para el combate a las drogas que cualquier otro país, excepto Colombia.

Sin embargo, la creciente militarización de la lucha antidrogas como único recurso para compensar las múltiples deficiencias de la policía, ha llevado a un peligroso involucramiento del ejército. El caso del general Gutiérrez Rebollo, resulta ilustrativo al respecto. El ex-capitán Horacio Montenegro denunció toda una red de policías federales y funcionarios estatales supuestamente ligados al extinto narcotraficante Amado Carrillo, concretamente se señala que Jesús Gutiérrez Rebollo tuvo como ayudantes para el control de las dos principales rutas de estupefacientes hacia Estados Unidos, a los agentes de la DEA, Jimmy Castillo y Humberto Flores, junto con un grupo de comandantes federales y estatales<sup>140</sup>.

No menos importante es la creciente dificultad experimentada por el Estado en la defensa de su prerrogativa, que es por definición exclusiva, para administrar la justicia. La norma norteamericana de perseguir traficantes en otros países ha llegado a ser una de las más grandes amenazas políticas que enfrenta el gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico. La presencia en México de una policía extranjera como la DEA.

<sup>138</sup> Ver Ricardo Pineda Albarrán, . Op. cit. Título IV, Capítulo 5, pp 90-98.

<sup>139</sup> La Jornada, "México, principal receptor de asistencia militar de EU", México, 16 de julio de 1998. p.8

<sup>140</sup> José Alberto Villasana. Op. cit. p.22

constituye, como el *modus operandi* de los traficantes, otra gran amenaza a la autoridad estatal.

Por otra parte, el diseño represivo de combate al narcotráfico (es decir, centrado únicamente en la acción policiaca o militar), tiene resultados sociales más perniciosos que el mismo consumo de estupefacientes, pues se trata de una empresa que sobrepasa el mero giro de las sustancias. Mantener la vía represiva sin solucionar la clandestinidad constituye una inversión de beneficio múltiple para las grandes compañías financieras, especialmente norteamericanas: ganan invirtiendo en la venta clandestina de los psicotrópicos, ganan en el lavado, y ganan en la industria militar y tecnológica "antidrogas" lo que les permite, por ende, desarrollar nuevos esquemas de conraínsurgencia y control policiaco regional<sup>141</sup>.

Desafortunadamente, la estrategia de combate al narcotráfico continua, casi exclusivamente, por la vía de las actividades policiaco-militares. Recientemente, el 30 de septiembre de 1998, en comparecencia en el Senado de la República, el titular de la Procuraduría General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar informó que México ha instrumentado un ambicioso plan de intercepción que pretende "sellar" la frontera sur y el Mar de Cortés al tráfico de drogas, mediante un despliegue importante de personal y acciones de inteligencia<sup>142</sup>.

El procurador dio a conocer este nuevo plan antinarcóticos, con el que según señaló, se busca "sellar la Península de Yucatán, la frontera norte de Guatemala y Belice, así como el Mar de Cortés al tránsito de drogas, fundamentalmente de clorhidrato de cocaína que se produce en países sudamericanos y que pretende alcanzar por nuestro territorio a los Estados Unidos, principal mercado de consumo de drogas". El procurador precisó que la realización del plan ha implicado el despliegue de personal y el "desarrollo de labores de inteligencia más profundas para detectar la presencia de miembros de las organizaciones criminales en esta parte del territorio".

Agregó que para tal efecto se intercambia información con Belice y Guatemala, se refuerza la alerta temprana que proviene del Sistema Hemisférico de Información; hay un permanente patrullaje marítimo y aéreo de las costas y se instalan nuevos puntos de revisión sobre las rutas carreteras<sup>143</sup>.

El anuncio de esta estrategia revela la importancia que ha ido cobrando la frontera sur de México en el problema del narcotráfico. Se trata sin duda, de una zona crítica

Recientemente, el Embajador de Belice en México, Salvador Amín Figueroa, reconoció que su país carece de recursos suficientes para seguridad militar, así como de orden tecnológico para impedir el tránsito de narcóticos por su territorio<sup>144</sup>.

Explicó que la frontera marítima de Belice tiene una extensión de 200 kms. Vigilados por elementos militares en sólo dos lanchas, lo que resulta insuficiente para

<sup>141</sup> Ibid. p. 4

<sup>142</sup> Alonso Urrutia y Andrea Beceril. "Plan para sellar la frontera sur y el Mar de Cortés al narco PGR". La Jornada, miércoles 30 de septiembre de 1998, pp. 42 y 64.

<sup>143</sup> Gerardo Román, *Activan Plan Antinarco*, Reforma. 12 de febrero de 1999. p. 14A

<sup>144</sup> Hugo Martínez Mcnaught, *Considern el sureste zona crítica*, Reforma. Jueves 11 de febrero de 1999. P. 5A.

controlar las modernas embarcaciones y aeronaves con que cuentan los narcotraficantes.

Algo similar ocurre con Guatemala, aunque en menores proporciones. México por su parte, ha recurrido al reforzamiento de su equipo de intercepción, sin que, desafortunadamente, esta estrategia se acompañe del reforzamiento de la lucha contra la corrupción de funcionarios involucrados en el combate al narcotráfico.

A continuación se resumen los elementos materiales y humanos que serán destinados a la operación de sellamiento de la frontera sur y del Mar de Cortés:

	<i>Golfo de California, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit</i>	<i>Frontera Sur Chiapas y Tabasco</i>	<i>Península de Yucatán Yucatán y Quintana Roo</i>
<b>PERSONAL</b>	6, 515	2, 790	3, 897
<b>VEHICULOS</b>	510	136	169
<b>AVIONES</b>	12	14	16
<b>BUQUES</b>	5	3	9
<b>HELICOPTEROS</b>	8	4	14

Previamente, en el plano internacional, del 8 al 10 de junio de 1998 tuvo lugar en Nueva York la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas. En ella, jefes de Estado y de gobierno pretendían compartir experiencias en busca de una estrategia común de combate al tráfico de estupefacientes. Sin embargo, ante la ausencia de un auténtico debate, lo único que se puso de manifiesto fue el fracaso de la guerra contra las drogas. La reunión tuvo como resultado el reforzamiento de las políticas actuales, que han tenido consecuencias desastrosas, socavando las democracias, estimulando la militarización de las zonas en conflicto, violaciones a los derechos humanos y la degradación del medio ambiente<sup>145</sup>.

#### **4.4. ESTABILIDAD, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD NACIONAL**

El fin de la guerra fría llevó a un cambio importante en nuestra concepción de lo que constituye una amenaza a la seguridad continental. Se contrajeron las amenazas externas y los principales retos internos y externos a la estabilidad regional -desde el narcotráfico hasta la pobreza extrema- requieren hoy de un tratamiento distinto que exige cada vez más de la cooperación y la solidaridad hemisférica.

La década de los noventa es sin duda el escenario en el que se amplía definitivamente la definición de seguridad nacional y se incorpora la capacidad de cada país para adaptarse al progreso económico, político y social. De tal suerte que los

<sup>145</sup> Coletta Youngers y Eric Olson, "Más de lo mismo". La Jornada, México, 4 de junio de 1998 p.40

conflictos sociales internos, la diversidad étnica, la pobreza y el subdesarrollo económico, el crecimiento de la población, y las instituciones políticas y estatales débiles, son algunos de los factores internos que determinan las amenazas de seguridad nacional que enfrentan países como México.

Hoy, la seguridad nacional implica certeza en la continuidad 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 convertirse fácilmente en una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional.

Asimismo, cuando los conflictos sociales internos se resuelven por la fuerza, al margen de medios políticos y legales, existe la posibilidad de que se conviertan en problemas de seguridad nacional.

Por otra parte, la debilidad de las instituciones estatales es un factor de suma importancia, dado que una cohesión socio-política frágil afecta tanto la legitimidad del régimen como el consenso sobre valores nacionales básicos. Esto a su vez conduce a la violencia y a la inestabilidad interna, que pueden ser una amenaza a la seguridad nacional.

Javier Elguea señala que el crecimiento y el desarrollo crean en la realidad conflictos internos y externos que polarizan regiones y países y que promueven la militarización y el papel que el uso de la fuerza y la violencia organizada tienen en los proyectos de cambio social de los países subdesarrollados<sup>146</sup>.

Los conflictos y disputas sobre los medios y metas del desarrollo, sobre la velocidad con que se alcanza, sobre la justicia de la distribución de los medios que produce, sobre los modelos políticos que deben acompañarlo, sobre las ideologías que lo fundamentan, etc., se han multiplicado casi interminablemente, en ocasiones con una enorme violencia en el Tercer Mundo.

En resumidas cuentas, la falta de integración política y social, es decir, una democratización trunca, es actualmente uno de los mayores desafíos a la seguridad nacional mexicana.

En la década de los noventa, tres aspectos del cambio interno apoyan la tesis del surgimiento de una nueva época en la historia política de México<sup>147</sup>. El primero se refiere al agotamiento del sistema político corporativo de partido hegemónico como consecuencia del avance electoral de los partidos de oposición, la erosión de la cohesión en el interior de la élite política en el poder, la profundización de las diferencias entre los distintos actores políticos con respecto a los ritmos, y finalmente, las modalidades y los alcances de la reforma política.

<sup>146</sup> Javier Elguea, *"Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: la búsqueda de un concepto"* en Sergio Aguayo Q. y Bruce Bagley (comps.) Op. cit. p. 76

<sup>147</sup> Para un análisis más detallado del momento de transición política del país, ver Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *"Transición a la democracia. Diferentes perspectivas"*. Colección La Democracia en México, México, 1996. La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

El segundo es la institucionalización de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la apertura comercial y la introducción de capital internacional, la desregulación económica y la privatización como resultado de la adopción de reformas constitucionales y la suscripción de acuerdos internacionales.

El tercero es la imposibilidad de seguir sosteniendo como fórmula para la modernización del país el modelo dicotómico planteado por el presidente Salinas: de reforma económica acelerada por un lado, y modernización política lenta por el otro, sin poner en riesgo la estabilidad política y la paz social.

El México de los años noventa es una sociedad dividida y fragmentada por profundas distancias regionales, culturales, étnicas y económicas, con serios problemas de integración social y política que pueden llegar a traducirse en amenazas a la estabilidad y a la paz internas. Guadalupe González G., afirma que el país "es potencialmente más inestable hoy que en ningún otro momento desde la consolidación e institucionalización de la revolución de los años cuarenta"<sup>148</sup>.

El problema no es un mayor grado de inestabilidad e incertidumbre política sino el agotamiento de esquemas no democráticos de estabilidad y la emergencia de formas violentas de cambio social y político. Entonces, el principal reto para la seguridad nacional y la estabilidad en México es acelerar y completar la transición del actual sistema político hacia un régimen plenamente democrático.

El estallido de la violencia armada en Chiapas en 1994, pocos meses antes del cambio de gobierno, puso de manifiesto los límites del régimen político vigente para contener y encauzar las crecientes demandas de una sociedad fragmentada y plural por las vías tradicionales del cacicazgo, el corporativismo, la manipulación electoral y la centralización del poder político en manos del Ejecutivo. El levantamiento neozapatista vino a sumarse a la escalada de conflictos postelectorales y movilizaciones sociales para confirmar el carácter impostergable de la modernización política.

Los propios mecanismos que alguna vez aseguraron la estabilidad interna en México -el sistema de partido único, la ausencia de una oposición fuerte, la centralización del poder político en manos del Ejecutivo, el control corporativo de la sociedad, la manipulación de los escenarios electorales, los cacicazgos locales- se han convertido en las principales fuentes de tensión y disputa nacional, de forma tal que el futuro de la estabilidad política depende, cada vez más, de la capacidad del Estado para llevar a cabo una profunda y acelerada reforma política que consolide el proceso de apertura gradual y permita el fortalecimiento de instituciones democráticas, imperativo estratégico para restaurar la paz interna.

La construcción de un Estado democrático moderno como garantía de la estabilidad y paz internas no se limita a la creación de un espacio electoral transparente y de un sistema de partidos competitivo. Una reforma política completa, y por lo tanto efectiva, implica una transformación de dos ámbitos que son actualmente fuente endémica de inestabilidad, corrupción institucional y violencia política: la crisis del sistema de administración de justicia por un lado, y la debilidad del federalismo por el otro.

<sup>148</sup> Guadalupe González G. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey, op. cit. p. 132

Por lo que concierne al sistema de administración de justicia, su inoperatividad afecta no sólo los derechos de los individuos, sino que pone en entredicho la vigencia del estado de derecho, la seguridad pública y por ende la paz social. En cuanto a la falta de un federalismo real, el control centralizado de las decisiones políticas y de los recursos públicos ha llevado a una crisis de los sistemas políticos locales y a crecientes tensiones entre el centro y las regiones.

Para comprender mejor el contexto en el que se definen las políticas de seguridad nacional de países en vías de desarrollo, como es el caso del nuestro, es preciso prestar mayor atención a la dimensión interna de los problemas, y especialmente, a las características políticas propias de cada Estado.

Desde una perspectiva integral, la capacidad del Estado en materia de seguridad nacional depende, tanto de su fortaleza interna como de su poder en el sentido realista del término, es decir, depende tanto del grado de cohesión socio-política y consenso como de la magnitud de recursos y atributos que posee frente a otros Estados. Consecuentemente, las condiciones de estabilidad y paz tienden a ser precarias cuando existen fuertes desfases entre estas dos dimensiones -fortaleza interna y poder-, o cuando las estructuras estatales no se han consolidado plenamente.

Desde esta lógica, aceptaríamos entonces que los conflictos derivados de la ausencia de mecanismos ordenados de sucesión del poder, de la imposibilidad de los aparatos de administración de justicia para dar resolución legal a disputas internas y de las insuficiencias del sistema de gobierno para canalizar las demandas sociales, entre otros, constituyen problemas de seguridad nacional.

Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla como parece, ya que entonces se corre el riesgo de dotar al gobierno, de un instrumento sumamente poderoso para legitimar el uso de la fuerza en contra de quienes se le oponen en el plano político. "En este escenario, las instituciones del Estado se convierten en la fuente principal de la violencia y, por lo tanto, en una amenaza directa a la seguridad de sectores de la sociedad considerados 'enemigos' del orden interno"<sup>149</sup>.

Ahora bien, si por el contrario, se rechaza la idea de incorporar los conflictos internos a la agenda de seguridad nacional, surgen otras dificultades igualmente serias. La primera de ellas radica en el hecho de que no es posible separar totalmente el funcionamiento de las estructuras gubernamentales de seguridad del conjunto de la sociedad nacional<sup>150</sup>, puesto que la inoperancia gubernamental puede generar la expansión y el escalamiento de la violencia indiscriminada entre grupos sociales, étnicos o religiosos que se enfrentan entre sí.

En segundo lugar, en el mundo contemporáneo, el aparato de Estado sigue siendo el principal responsable de garantizar la seguridad de las sociedades nacionales. Aún no existen instancias supranacionales o subnacionales con reconocimiento jurídico que actúen como sustitutos del Estado en las tareas de procuración de justicia,

<sup>149</sup> Ibid., p. 135

<sup>150</sup> Los dos ámbitos se encuentran profundamente interrelacionados por ejemplo en términos de protección de la integridad física de los ciudadanos, de las garantías individuales en general de los derechos de propiedad, de niveles mínimos de bienestar y servicios públicos, etc.



seguridad pública y aplicación de la ley. Por lo tanto, lo que ocurra en su dimensión interna repercutirá directamente en la seguridad nacional.

Lo anterior nos lleva a plantear las siguientes interrogantes: ¿Es conveniente incorporar al análisis de seguridad nacional una dimensión interna, a pesar de los riesgos de convertir al Estado en una fuente de amenazas a esa misma seguridad? o ¿es posible soslayar dicha dimensión, limitando el análisis a la esfera internacional?

Frente a este dilema es evidente la necesidad de buscar formas de equilibrar el orden interno de manera que las atribuciones del Estado en materia de seguridad encuentren sus límites en el interés general de la nación, mediante el establecimiento de mecanismos eficaces para vigilar a las instituciones estatales en el desempeño de dichas atribuciones.

Para incorporar una dimensión interna al análisis de seguridad nacional no sólo es necesario establecer la existencia de fuentes internas de inestabilidad y conflicto; es preciso señalar de qué manera los conflictos en el interior de cada país afectan las condiciones de seguridad nacional, es decir, de la entidad sociopolítica en su conjunto, y no únicamente de la organización estatal gobernante. Así, podemos identificar tres vías por las cuales las rupturas y tensiones internas pueden traducirse en problemas de seguridad nacional.

La primera de ellas se presenta cuando los movimientos de oposición plantean la idea de una secesión, introduciendo el riesgo de desintegración de un Estado o la fragmentación de un cierto territorio en detrimento de los intereses del resto de la población que comparte el mismo espacio territorial.

Cuando la polarización y la fragmentación interna provocan la intervención directa de actores externos o la internacionalización de los conflictos, de forma tal que los actores locales llegan a perder el control de la situación al carecer de recursos políticos, militares, jurídicos o de autoridad para imponer una salida propia, se estaría hablando de una segunda vía.

Finalmente, cuando las condiciones de violencia, fragmentación política e inestabilidad social adquieren un carácter crónico y endémico, colocan al país en un estado de guerra civil latente, lo que provoca un serio debilitamiento de la capacidad del Estado para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, administración de justicia, y la integridad física y los derechos individuales de los ciudadanos.

El levantamiento zapatista del 1º de enero de 1994, cuando México parecía haber superado la etapa de las transformaciones por la vía armada y el surgimiento de un movimiento guerrillero era prácticamente impensable, confirmó que un desarrollo precario puede llevar a que actores internos estén dispuestos a recurrir a la fuerza armada y a romper la paz.

De esta manera, la falta de justicia, democracia, libertad y bienestar social puede poner en entredicho la paz interna, provocar la guerra o aumentar el empleo de la fuerza, poniendo en peligro la seguridad. Por el contrario, cuando la intensificación de los conflictos y las disputas provocadas por los procesos de cambio social o la insuficiencia de los modelos políticos adopta cauces políticos, legales y pacíficos y no asume una modalidad violenta, no podemos hablar de amenazas a la seguridad

De tal suerte que, el componente o criterio básico para identificar problemas de seguridad es la presencia de fuentes potenciales de conflicto que puedan llevar a escenarios de violencia organizada y al uso sistemático de la fuerza como opción para manejar los conflictos internos por parte de actores estatales y no estatales; e idealmente, las acciones de los aparatos de seguridad del Estado deben estar orientadas a contribuir al manejo pacífico del cambio social, político y económico.

Por lo tanto, si el objetivo de una política de seguridad nacional es generar condiciones que reduzcan las probabilidades de escenarios de violencia organizada, el aparato de seguridad del Estado debe abocarse principalmente al desempeño eficaz de funciones *preventivas, disuasivas y de desactivación*.

El aspecto preventivo del problema se refiere a la construcción de mecanismos institucionales que permitan el desarrollo de formas no violentas de defensa de los intereses sociales frente a situaciones de injusticia y polarización social.

En la medida en que el Estado utilice sus aparatos de seguridad para imponer por medio de la fuerza situaciones que eviten desequilibrios, y no para fomentar y mantener la normalidad, sus acciones propiciarán escenarios de conflicto que en un momento dado podrían llegar a la violencia organizada; en este caso, la política de seguridad nacional estaría actuando en contra de sus propios fines. Es necesario tener presente que esto no significa renunciar a la prerrogativa estatal del uso de la fuerza, más bien, lo importante es entender que ésta no constituye un instrumento de primera instancia, sino el último recurso tras haber agotado todas las opciones disponibles de resolución pacífica de disputas.

Guadalupe González abunda al respecto: "...el Estado desvirtúa sus propias funciones de protección de la seguridad nacional cuando el hilo conductor de su política en esta materia es la aplicación de la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad de una legítima aplicación de la violencia, no deben convertirla en el principal instrumento de su acción; su lógica debe ser evitarla, no propiciarla. El objetivo de la política de seguridad nacional debería ser desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, no recurrir a la violencia para resolver los conflictos."<sup>151</sup>

Asimismo, la desactivación de la violencia, exige que los aparatos de seguridad del Estado cuenten con un aparato suficiente de inteligencia, capacidad logística y ofensiva para neutralizar, aislar y limitar los escenarios de conflicto armado una vez que éstos se desencadenan.

Sin embargo, el objetivo de contener la violencia organizada en el plano social no puede justificar la expansión de actos de violencia estatales como la represión, la tortura o las violaciones a los derechos individuales; aún en el caso de una guerra civil es necesario definir criterios legales que restrinjan al máximo el uso de la fuerza física y así reducir los daños y los costos que ésta acarrea.

Una vez que la violencia se vuelve inevitable, los aparatos de seguridad del Estado sólo podrían hacer uso de la fuerza militar y policiaca en forma *discriminada*.

---

<sup>151</sup> Ibid., p. 145

*proporcional y limitada* Esto quiere decir, respectivamente, que sólo podrían hacer uso de la fuerza frente a las fuerzas beligerantes, cuidando que los efectos destructivos no rebasen los beneficios esperados en términos del restablecimiento de la paz y teniendo siempre presente que el objetivo es desactivar la violencia, no aniquilar a quienes recurren a ella.

Cabe señalar que desde el punto de vista de la práctica gubernamental en materia de seguridad nacional, las fuerzas armadas y las corporaciones policiacas han desempeñado una importante función de estabilización en momentos de crisis política, amplia movilización social, fuerte tensión entre el gobierno y sectores de la sociedad civil o aumento de la violencia asociada a actividades ilegales. "A raíz de la transmisión pacífica del poder de manos del general Manuel Ávila Camacho, el último presidente militar de México, a la élite civil, desde los años cuarenta, el ejército no ha participado directamente en la política nacional; se ha mantenido como un socio institucional del régimen político posrevolucionario, central en cuanto factor de estabilidad política"<sup>152</sup>.

Sin embargo, la participación militar directa en el control de situaciones de crisis interna y violencia política generalmente se ha dado por medio de acciones represivas de alcance limitado en cuanto a duración y extensión, acompañadas en ocasiones, del despliegue de actividades "cívicas"<sup>153</sup>.

El ejército ha participado, en casos extremos, en el control de conflictos obreros y campesinos, en la estabilización de zonas rurales problemáticas, en la represión de movimientos sociales, en campañas de contrainsurgencia y en el control del narcotráfico.

Este patrón de relación institucional cívico-militar ha permitido la permanencia de un sistema político desmilitarizado cuya estabilidad y fortaleza interna se han sostenido principalmente en el hasta hace poco eficaz funcionamiento de instituciones de control, mediación y cohesión política (partido hegemónico, corporativismo y presidencialismo), y en el recurso de la represión como "opción de última instancia".

Sin embargo, cabe preguntarse en que medida el actual agotamiento de los mecanismos tradicionales de control del sistema político, la incertidumbre con respecto al futuro político del partido en el poder, las rupturas dentro de la élite política y la multiplicación de los escenarios de conflicto y violencia organizada (política, delictiva y guerrillera), afectan el papel político del ejército como socio institucional del Estado y factor de estabilización del régimen, ponen a prueba su capacidad profesional y aumentan su tamaño e influencia.

Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, el ejército ha intensificado sus funciones de combate al narcotráfico y contrabando de armas en todo el territorio nacional, los altos niveles de corrupción e ineficacia de los aparatos policiacos encargados de la seguridad y el orden público han llevado a las autoridades civiles a apoyarse en el ejército con mayor frecuencia para vigilar tanto procesos electorales como movilizaciones sociales en zonas conflictivas del país.

<sup>152</sup> Ibid., p.146

<sup>153</sup> Generalmente en la construcción de caminos, hospitales, viviendas y redes de comunicación, y prestando toda clase de servicios, desde labores de plomería y carpintería hasta servicios odontológicos, por ejemplo

Si bien el aumento de las tareas relacionadas con el orden público no se ha materializado hasta el momento en acciones abiertamente represivas, sí ha generado fuertes críticas internas que ponen en entredicho el prestigio de los mandos militares. Una gran cantidad de observadores nacionales e internacionales ha llamado la atención sobre diversas violaciones a los derechos humanos de la población asentada en la zona de conflicto en el estado de Chiapas; esto ha llevado a un sinnúmero de demandas en torno a la salida del ejército de las comunidades indígenas.

Asimismo, la insurrección en Chiapas y los brotes de violencia organizada en Guerrero y Oaxaca han conducido a una mayor presencia del ejército, lo que podría conducir a una creciente militarización de ciertas zonas del país si no se buscan soluciones políticas a esos conflictos.

Ello no apunta hacia una modificación sustancial de la relación de subordinación institucional y lealtad de las fuerzas armadas al poder civil y no hay señales de ruptura política o ideológica que indiquen que los militares se estén preparando para intervenir directamente en la vida política nacional como un actor independiente, aún en escenarios de alternancia en el poder. Sin embargo, la gradual erosión del prestigio del ejército plantea la necesidad de adecuar el perfil de las fuerzas armadas a la nueva realidad nacional.

Uno de los retos más importantes es el de establecer mecanismos institucionales para la participación eficiente y transparente del sector militar en la formulación de políticas de seguridad nacional. Además, es claro que el ejército mexicano estará cada vez más expuesto al escrutinio de la opinión pública nacional e internacional, por ende será necesario diseñar fórmulas que permitan una interacción más abierta, fluida y transparente entre los militares y la sociedad.

Varios factores nos llevan a considerar que México es hoy profundamente inestable y que la magnitud de la crisis que enfrenta representa graves riesgos para la seguridad nacional. Por una parte, las fuentes de tensión y conflicto surgen al mismo tiempo en diversos y heterogéneos escenarios regionales, lo que pone a prueba la flexibilidad de las instituciones políticas para desactivar conflictos y construir pactos que aseguren la gobernabilidad y la transmisión pacífica del poder, y la capacidad de los aparatos de seguridad y del ejército para en condiciones de acción simultánea en diferentes frentes, mantener los núcleos de violencia aislados entre sí, geográficamente localizados, y evitar que se extiendan a todo el país.

Por otro lado, la movilización de importantes sectores de la sociedad civil coincide con una división más profunda dentro de la élite política, con diferencias respecto de ritmos, modalidades y alcances de la apertura política y con los resabios acumulados por conflictos postelectorales en los planos local y estatal.

Además, es evidente la imposibilidad de dar cauce político a los conflictos sin efectuar reformas fundamentales al régimen, tales como la desarticulación del partido de Estado, la celebración de elecciones libres y transparentes, el reconocimiento de los triunfos de la oposición y la aceptación de la posibilidad de la alternancia en el poder. La actual etapa de transición en México se caracteriza por el alto grado de incertidumbre e inestabilidad política interna.

Por último, aunque no menos importante, se encuentra la profunda crisis económica del país. Hasta antes de la devaluación del peso en diciembre de 1994, un factor favorable al manejo concertado de la transición política en México fue el éxito temporal de la política de ajuste (control de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas), al menos en el nivel macroeconómico.

Ello, aunado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus nuevas posibilidades de inversión, significó que al estallar la rebelión chiapaneca en 1994, el gobierno de Carlos Salinas contara con cierto margen de maniobra. A pesar de ello, la estrategia del presidente Salinas fue vulnerable principalmente como resultado de las deficiencias sociales de su modelo de desarrollo -paradójicamente conocido como *liberalismo social*-; la disminución de la capacidad del sistema político para concertar acuerdos entre diversos sectores sociales y económicos; la mayor exposición a las fluctuaciones de la economía mundial, y el carácter altamente especulativo de los flujos internacionales de inversión.

Si bien la estrategia económica logró recuperar la estabilidad a nivel macro, no pudo mantener niveles satisfactorios de crecimiento sostenido por encima del crecimiento demográfico. Sus consecuencias sociales fueron desiguales y sus costos particularmente altos para los sectores más desprotegidos y atrasados del país.

Aunque para mediados de 1996 se habían registrado importantes signos de mejoría en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas -estabilización de los mercados financieros, descenso de las tasas de interés, tendencia inflacionaria continuada a la baja, sostenimiento del tipo de cambio, etc.- el estancamiento había producido un grave deterioro de las condiciones de vida y había provocado algunos brotes de descontento popular y un incremento alarmante en los índices de delincuencia y de inseguridad pública.

Durante 1998, los recortes al presupuesto como consecuencia de la baja internacional de los precios del petróleo; la paulatina pero continuada devaluación del peso frente al dólar; la inestabilidad bursátil y la insolencia de la banca, entre otros indicadores, ponen de manifiesto que la crisis económica está lejos de ser superada.

Los escasos signos positivos de estabilización macroeconómica contrastan con los pronósticos poco alentadores en el microeconómico, pues no hay indicios de que las condiciones de vida de la población asalariada y la difícil situación financiera que enfrentan la pequeña y mediana empresas puedan ser revertidas en el mediano plazo.

La magnitud de la crisis rebasa por mucho los costos económicos y afecta los ámbitos político, social y de seguridad pública. La crisis económica ha puesto en evidencia la fragilidad de las bases internas de seguridad nacional dada la ausencia de condiciones estables de progreso social y la enorme vulnerabilidad externa del proyecto de modernización económica; al mismo tiempo, ha reducido enormemente el margen de maniobra del gobierno para contener el descontento y contrarrestar la influencia de quienes se oponen a la apertura del sistema y ha acelerado el desmantelamiento del entramado político e institucional del actual régimen.

En el mediano plazo, el desafío económico más importante para garantizar la paz social es lograr que el aumento en los índices macroeconómicos se refleje en mejores niveles de vida para la población. También es necesario recuperar un crecimiento

sostenido sobre bases sólidas y estables e introducir ajustes en el proyecto económico de apertura y desregulación con el fin de asegurar una mejor distribución de los beneficios sin poner en riesgo la confianza de los inversionistas ni llegar nuevamente a escenarios de inestabilidad y crisis financiera.

La crisis económica desencadenada en diciembre de 1994, fue un caso inédito: contrario a la tradición de nuestro país, se trató de una crisis de inicio de sexenio, no de fin, como todas las anteriores.

Así, el presidente Ernesto Zedillo, a diferencia de su antecesor, llegó al poder con legitimidad electoral, pero debilitado en lo político por haber sido un candidato sustituto tras el escándalo político ocasionado por el asesinato del candidato original, Luis Donaldo Colosio Murrieta; sin suficientes bases de apoyo dentro de un partido oficial ideológica y políticamente dividido; en medio de un régimen desgastado por la corrupción de las instituciones y como representante de una política económica cuyas vulnerabilidades quedaron al descubierto a partir de los sucesos de 1994.

Obligado por estas circunstancias, el gobierno zedillista introdujo cambios, *al nivel del discurso político*, en la estrategia gubernamental frente al conflicto chiapaneco. La primera diferencia importante con respecto a la línea seguida por Salinas de Gortari fue la decisión de establecer bases legales e institucionales para negociar con los zapatistas. Esto llevó a la creación de instancias formales de representación del poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación<sup>154</sup>. Posteriormente se creó la Comisión para la Concordia y la Pacificación (Cocopa), en la que participan miembros de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y se reconoció oficialmente a la Comisión Nacional de Intermediación, encabezada por el Obispo de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz.

Se logró la formulación de bases legales para lo que sería conocido como el Diálogo de San Andrés<sup>155</sup> e incluso ambas partes firmaron los Acuerdos en Materia de Derechos y Cultura Indígena. Sin embargo, el incumplimiento por parte del Ejecutivo federal de lo pactado en San Andrés, llevó a un *impasse* que, a más de dos años, sigue sin superarse.

La voluntad política tantas veces subrayada en el discurso gubernamental es, en los hechos, inexistente. La realidad apunta claramente hacia la existencia de una *guerra de baja intensidad* en nuestro territorio.

Siguiendo la definición de Lilia Bermúdez en su libro *La Guerra de Baja Intensidad Reagan contra Centroamérica*, "...la guerra de baja intensidad es el recurso de naciones y organizaciones para el uso limitado de la fuerza o la amenaza de su uso, para conseguir objetivos políticos sin el involucramiento pleno de recursos y voluntad que caracteriza las guerras de Estado-nación de supervivencia o conquista. Típicamente la guerra de baja intensidad involucra relativamente pocos participantes, en relación con la

<sup>154</sup> A diferencia de la política salinista, que centraba las negociaciones en la figura personal del Comisionado Especial, Lic. Manuel Camacho Solís, cuyo nombramiento era *esencialmente político y carecía de vínculos institucionales con las agencias burocráticas encargadas de la seguridad nacional*.

<sup>155</sup> Llamado así en alusión al municipio de San Andrés Larráinzar, en el que se llevaban a cabo las pláticas con la participación de una delegación gubernamental, una delegación zapatista, invitados especiales de ambas partes y la mediación de la Conai.

importancia de los objetivos políticos en riesgo. La guerra de baja intensidad puede incluir diplomacia coercitiva, funciones policíacas, operaciones psicológicas, insurgencia, guerra de guerrillas, actividades contraterroristas y despliegues militares-paramilitares con objetivos limitados. En tanto que la intensidad puede ser baja, la duración puede ser muy larga. Debido a que las tácticas no convencionales son usadas frecuentemente, el triunfo de la guerra de baja intensidad rara vez es aquel de la victoria convencional por la fuerza de las armas; frecuentemente el triunfo es medido sólo para evitar ciertos resultados o por cambios de comportamiento en un grupo que es el objetivo"<sup>156</sup>.

Si analizamos los hechos con cuidado, podemos observar que el presidente Zedillo encamina sus pasos, durante los primeros meses de su administración, a palpar la situación y, al darse cuenta de la gravedad de la crisis, decide iniciar una guerra de baja intensidad cuyo inicio, según coinciden varios estudiosos, puede considerarse el 9 de febrero de 1995, fecha en que se señala, de acuerdo a los informes de inteligencia, a Rafael Sebastián Guillén Vicente, como el Subcomandante Marcos y se giran órdenes de aprehensión contra él y otros presuntos dirigentes del Ejército Zapatista acusándolos de los delitos de sedición, motín, rebelión, conspiración, terrorismo, portación y transmisión de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Volviendo a la definición de Lilia Bermúdez sobre la guerra de baja intensidad, encontramos que ésta es un recurso para el uso *limitado* de la fuerza, o la *amenaza* de su uso, para conseguir objetivos políticos. Podemos afirmar entonces, que, ante el constante escrutinio de la opinión pública nacional y sobre todo internacional, Ernesto Zedillo optó por una guerra de baja intensidad para enfrentar la amenaza real que representa el EZLN y las amenazas potenciales de otros sectores. Al decidir que la mejor estrategia era la prolongación del conflicto, el gobierno apostó por el desgaste tanto de los zapatistas como de una sociedad civil que apenas comenzaba a descubrir su potencial organizativo y de acción.

Comenzaron a sucederse entonces innumerables violaciones a los más elementales derechos humanos, principalmente en las comunidades indígenas, pero también han sido afectados grupos de observadores tanto mexicanos como extranjeros, quienes se han dado a la tarea de documentar los cercos militares y operaciones de saqueo que se llevan a cabo cotidianamente en la zona de conflicto y que resultan en miles de desplazados internos y en comunidades enteras abandonadas ante el asedio de militares y paramilitares. Todo ello acompañado de una fuerte campaña publicitaria para tratar de reivindicar la imagen del ejército y las autoridades locales y federales, al tiempo que se busca desprestigiar al EZLN y a los sectores que simpatizan con él.

Quizá la manifestación más deplorable de lo que también ha dado en llamarse *guerra sucia*, fue la matanza de Acteal, la cual se aviene a una estrategia contrainsurgente precisa, diseñada en octubre de 1994 por la Secretaría de la Defensa Nacional para ser aplicada por la Séptima Región Militar con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

<sup>156</sup> Lilia Bermúdez, citado en Martha P. López Astrain, "La guerra de baja intensidad en México" México, 1996. Ed. Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana. p. 26

El titular de la Sedena era el general Antonio Riviello Bazán, y el comandante de la Séptima Región, el actual diputado federal Miguel Ángel Godínez. La estrategia se encuentra plasmada en el documento *Plan de Campaña Chiapas 94*, reproducido por el semanario *Proceso*<sup>157</sup>.

Su objetivo clave: *romper la relación de apoyo que existe entre la población y los transgresores de la ley. A tal efecto, los servicios de Inteligencia Militar debían organizar secretamente a ciertos sectores de la población civil; entre otros a ganaderos, pequeños propietarios e individuos caracterizados con un alto sentido patriótico, quienes serán empleados en apoyo de nuestras operaciones.*

A cargo de instructores del Ejército quedaban el *asesoramiento y apoyo de las fuerzas de autodefensa u otras organizaciones paramilitares*. Esta estrategia, continuamente denunciada por el EZLN y negada por las autoridades, contempla también el desplazamiento de las bases civiles de los zapatistas: *la concentración de esas bases de apoyo dejaría a los zapatistas sin esos elementos esenciales y bajaría la moral de los subversivos al alejarlos de su familia.*

La fragilidad del momento político actual deriva de la ausencia de instituciones alternativas sólidas para enfrentar la crisis. Esta situación de medio camino o democratización inacabada, coloca al país ante el riesgo de una reversión autoritaria y por lo tanto, ante la difícil tarea de llevar a cabo una necesaria, drástica y rápida apertura del sistema político sin provocar una crisis de gobernabilidad ni de violencia.

#### **4.5. LOS SERVICIOS MEXICANOS DE INTELIGENCIA**

De suma importancia resultan, en el estudio de un concepto de seguridad nacional acorde con los tiempos que corren, los servicios de inteligencia con que cuenta el país. En el caso de México, el primer problema que se presenta es una profunda ignorancia al respecto. Si se quiere establecer un sistema auténticamente democrático, las instituciones, leyes y cultura deben democratizarse, y eso incluye a los servicios de inteligencia y seguridad.

Es indiscutible que los Estados democráticos necesitan servicios eficaces de inteligencia y seguridad, pero lo que aún no ha quedado claro, especialmente para los responsables de la seguridad nacional, es que dichos servicios también necesitan cumplir con ciertos requisitos que concilien la eficacia con el respeto a la democracia y los derechos humanos; entre ellos: controles sociales ejercidos por medio del poder legislativo a través de comités de supervisión y presupuesto; independencia de las funciones de inteligencia de la operatividad; separación de la inteligencia interna y la externa; coordinación efectiva entre dependencias, y la existencia de medios de defensa legal que protejan a la sociedad de los abusos cometidos por dichas agencias.

<sup>157</sup>Carlos Marín, *Plan del Ejército en Chiapas, desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN...*. Proceso no. 1105, 4 de enero de 1998. pp. 6-11



La existencia de los servicios de inteligencia se justifica en la posibilidad latente de amenazas internas o externas ante las cuales los gobiernos -que detentan el monopolio legítimo de la violencia- crean instituciones especializadas en defender la seguridad de la nación. Algunas de estas instituciones, el ejército por ejemplo, recurren al uso de la fuerza, otras a lo que llamamos inteligencia y que se refiere básicamente al manejo estratégico de información.

Es importante señalar que esta separación es más bien teórica, ya que, en la realidad las fuerzas armadas cuentan con sistemas de inteligencia y algunos de los servicios de inteligencia cuentan entre sus atribuciones la realización de funciones operativas.

Los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación; los documentos que producen alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia.

Así pues, dichos servicios son necesarios para defender la seguridad de la nación, pero el poder que adquieren los puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a esa misma seguridad. "La información es sin duda poder, y su manejo sin restricciones puede dañar a la sociedad entera o a algunos de sus miembros, el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen funciones operativas con grupos especializados en el uso de la violencia"<sup>158</sup>.

La experiencia señala que en los países totalitarios o autoritarios estos organismos tienen impunidad y una de sus funciones más importantes es controlar a la población, por lo que es fácil que se degraden y terminen siendo los guardianes de los intereses de una élite política en el poder que viola los derechos ciudadanos. en especial los de aquellos que piensan en forma diferente.

Por otro lado, en las democracias políticas modernas los riesgos creados se reducen, principalmente en razón de que éstos se organizan y funcionan en marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados, lo que lleva a una mayor legitimidad de aquéllos ante la sociedad. Es claro pues, que corresponde a ella presionar para que existan reglas adecuadas y para que éstas funcionen.

Sergio Aguayo reconoce seis requisitos que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia y seguridad para conciliar su eficiencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos y que constituyen "una especie de paradigma al que deberían aspirar los servicios de inteligencia de cualquier país"<sup>159</sup>:

- establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control a cargo del poder legislativo y el judicial, por ser éstos los representantes de la sociedad. Ambas funciones -supervisión y control- deben llevarse a cabo en dos momentos: al autorizar el presupuesto y al exigirles que sometan a la aprobación previa del poder legislativo y judicial aquellas acciones que afecten los derechos de un ciudadano o la

<sup>158</sup> Sergio Aguayo Q. "Servicios de Inteligencia y transición a la democracia", en Sergio Aguayo y John Bailey, op. cit. p. 186

<sup>159</sup> Ibid. p. 187

soberanía de otro país, como es el caso del espionaje telefónico o de acciones encubiertas de desestabilización.

- separación de las funciones de inteligencia y de operación.
- división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan los asuntos externos, al igual que en el punto anterior el propósito es limitar la concentración de poder y alentar la especialización de los organismos
- establecimiento de mecanismos e instancias coordinadoras para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad.
- contar con funcionarios de carrera, ya que la especialización y el profesionalismo fortalecen el principio de que están al servicio de la nación.
- existencia de leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse.

Para efectos de un mejor análisis, es necesario comenzar por los servicios de inteligencia civiles en México antes de 1985. Como ya se había señalado anteriormente, la Dirección Federal de Seguridad, creada en 1947 por el presidente Miguel Alemán, es el servicio civil de inteligencia más conocido.

Su creación obedeció a una decisión del presidente sin consultar al Congreso y, según el organigrama de la administración pública federal, la DFS dependía de la Secretaría de Gobernación, pero en realidad siempre fue un instrumento al servicio del ejecutivo.

Durante su larga existencia -38 años-, la DFS nunca informó al Congreso ni fue supervisada por éste, menos aún por la sociedad; sus actividades se centraban en aspectos operativos más que en el procesamiento de información, recurría con frecuencia al uso de la violencia, y no era realmente un servicio de inteligencia sino un instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población.

Característico de la Dirección Federal de Seguridad fue la lucha contrainsurgente que llevó a cabo desde mediados de los años sesenta hasta principios de los setenta. Para poder realizar esta tarea la DFS contó con una gran impunidad que, a su vez facilitó su propia degradación y creó amenazas a la seguridad nacional.

Al respecto, resulta ilustrativo el hecho de que, a principios de los años setenta, cuando surgieron en el estado de Jalisco movimientos guerrilleros opuestos al régimen, el gobierno se apoyó en la DFS para combatirlos. Ésta utilizó grupos de choque estudiantiles que ya actuaban en Guadalajara y los transformó en organizaciones paramilitares dedicadas a combatir extrajudicialmente a los guerrilleros. Paralelamente, los controles cada vez más estrictos contra el tráfico de drogas en la frontera norte y las rutas caribeñas llevó a que cárteles nacionales e internacionales decidieran establecer sus bases de operación en Guadalajara.

Estos grupos paramilitares empezaron a combinar sus actividades contrainsurgentes con una activa participación en la pujante industria de las drogas. Así, la DFS se beneficiaba económicamente de estas actividades ilícitas a la vez que patrocinaba escuadrones de la muerte y eliminaba a grupos guerrilleros en notable

desventaja. Por lo anterior puede afirmarse que el principal servicio de inteligencia en este país contribuyó al establecimiento de cárteles internacionales de drogas en Guadalajara y en México.

Esta complicidad alcanzó niveles sin precedente hasta que hizo crisis de febrero de 1985, cuando un grupo de narcotraficantes secuestró, torturó y asesinó a Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) y a su piloto mexicano en Guadalajara.

A raíz de este suceso salió a la luz pública la protección ofrecida por la DFS y otras corporaciones policiacas a los capos de la droga. Como consecuencia de este incidente, el presidente Miguel de la Madrid ordenó la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad en la segunda mitad de 1985. El daño, sin embargo, ya estaba hecho, un poco más tarde, en 1987, la producción y tráfico de estupefacientes fueron identificados por el presidente como la principal amenaza a la seguridad nacional. Penosamente, en esa actividad, Guadalajara ocupa un papel estelar.

Es evidente que el origen del fracaso de la Dirección Federal de Seguridad fue un poder estatal carente en absoluto de contrapesos sociales. 1985 -año del escándalo provocado por la muerte de Camarena y la desaparición de la DFS- sería factor de peso para que el país, junto con sus servicios de inteligencia, acelerara la transición.

Con el ascenso al poder de una nueva élite que no es democrática pero sí pragmática, y entiende la apertura del país al mundo como consecuencia de la liberalización de la economía, se dio una importante reducción de la violencia estatal. Aunado a ello, la presencia de nuevos actores en el quehacer nacional, en su mayoría heterogéneos pero que coinciden en la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos, el margen de maniobra de las instituciones de seguridad nacional se ha ido reduciendo.

El pragmatismo de los tecnócratas, es decir, de la nueva élite política, no era compartido por los grupos tradicionales que aún pesaban en el escenario nacional, lo que dio lugar a una batalla burocrática cuyo resultado fue que, en lugar de crear dependencias totalmente nuevas, se reestructuraron las existentes.

A finales de 1985 se formó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), que unió en una sola dependencia los restos de la desaparecida DFS con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, también dependiente de la Secretaría de Gobernación y que se había establecido con la intención de convertirla en el germen de un verdadero servicio de inteligencia. La Disen no funcionó porque su primer director, Pedro Vásquez Colmenares, no era un profesional en la materia y porque en la nueva dependencia tampoco se separaron las acciones operativas de las de inteligencia.

Posteriormente, una de las primeras acciones de Salinas de Gortari fue hacer desaparecer a la Disen y constituir el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) que, según el decreto presidencial que lo creó, sería el organismo federal

encargado de "establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país"<sup>160</sup>.

Los esfuerzos se vieron afectados cuando en 1992, el presidente Salinas concentró sus esfuerzos en la política federal contra las drogas. Era evidente en ese momento, un cambio de prioridades en el campo de la seguridad nacional. En un afán por combatir al narcotráfico se debilitó a una institución que no había llegado a consolidarse.

El 13 de junio de 1993, en la revista *Siempre!*, Francisco Rodríguez reprodujo un memorándum interno del centro destacando los siguientes elementos: una gran ignorancia de los métodos, acciones caracterizadas por el desorden y la improvisación, una cobertura superficial del aparato de investigación y obtención de la información de manera casi simultánea con los medios de comunicación.

Señala que el Cisen heredó algunas funciones operativas de la Dirección Federal de Seguridad y se dedica además, a la censura del correo, seguimiento de personas, identificación de servicios y agentes de inteligencia de otros países en México y de la intervención de aparatos telefónicos<sup>161</sup>. En una palabra, era un servicio de inteligencia característico de un sistema político autoritario.

El 1º de enero de 1994 con el estallido de la rebelión en Chiapas, fue evidente que el sistema de seguridad e inteligencia había fracasado. Casi inmediatamente fueron removidos por el presidente el Secretario de Gobernación y el Director del Cisen. El principal servicio mexicano de inteligencia no pudo pronosticar los hechos, no anticipó la rebelión, aunque paradójicamente, "...en vez de criticar las fallas del Cisen deberíamos agradecer su falta de eficiencia, ya que la combinación de impunidad y eficacia podría ser devastadora para una transición a la democracia"<sup>162</sup>.

Ese mismo año, sin embargo, el Cisen obtendría un triunfo limitado; la actuación de los servicios de inteligencia y seguridad durante 1994 quedará como uno de los años más interesantes de nuestra historia reciente porque, pese a la rebelión en Chiapas, los asesinatos políticos, las elecciones y la devaluación, se mantuvo el gradualismo de la transición.

El Cisen cumplió su papel de explicarle la realidad al presidente y al Secretario de Gobernación, pero tuvo cuidado de no hostigar a las fuerzas del cambio. Esto fue en parte el resultado de que el uso de la violencia y de la coerción han perdido viabilidad por el debilitamiento de algunas instituciones burocráticas, por el interés de actores internacionales y por el surgimiento de nuevas fuerzas sociales.

En mayo de 1994, cinco meses después de la aparición del EZLN en Chiapas, el Centro de investigación y Seguridad Nacional se propuso "como institución responsable de salvaguardar la estabilidad política y social del país" -impulsar "la creación y el

<sup>160</sup> Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. México, 8 de diciembre de 1988

<sup>161</sup> Sergio Aguayo, op. cit. p. 198

<sup>162</sup> Ibid. p. 199

fortalecimiento de las instancias encargadas de mantener el orden dentro del territorio nacional<sup>163</sup>.

Para ello, elaboró un manual titulado *Identificación de redes* dirigido a las Unidades de Información y Análisis establecidas en todos los estados. En el documento se establece que "el Cisen se encargará de capacitar a las autoridades estatales en materia de inteligencia, a fin de formar cuadros altamente preparados que puedan responder a las expectativas de prevención y combate de las actividades que pongan en riesgo la estabilidad de la población, así como las instituciones y estructura del Estado Mexicano".

Se define el concepto de inteligencia como la "obtención y procesamiento de información valiosa sobre una persona u organización, la cual sirve de sustento para la toma de decisiones". Consta de cuatro pasos fundamentales: "planeación y dirección, recolección, análisis y diseminación y acción".

México enfrenta retos cada vez más complejos y por ende es preciso contar con análisis de inteligencia completos y confiables, elaborados por personas especializadas y convencidas de la responsabilidad que conlleva su labor. La experiencia de otros países muestra que la legitimidad y legalidad de las actividades de inteligencia son determinantes para hacer atractiva una carrera en una organización de este tipo. Por ejemplo, la capacidad de la CIA (Central Intelligence Agency) para atraer a egresados universitarios se determina, en buena medida, por su imagen pública. A diferencia de cuando ésta fue cuestionada durante la década de los años setenta y sus campañas de reclutamiento en las universidades fueron poco exitosas.

Actualmente el prestigio público de los servicios de inteligencia mexicanos no es un factor de optimismo; el Cisen es visto como una corporación policiaca dedicada sobre todo al espionaje político, si el régimen quiere cambiar esta situación y profesionalizar al Cisen debe legitimarlo, y para lograrlo es indispensable su democratización.

Al respecto, Alejandro Gertz Manero, jefe de la policía capitalina, señaló recientemente que "...sólo con información suficiente podemos prevenir. No creo que haya un mejor sistema de inteligencia que el que conforma la propia ciudadanía que sabe donde están los problemas"<sup>164</sup>. El debate comienza extenderse y, de consolidarse como sería conveniente, el país estaría avanzando firmemente hacia la conformación de una estrategia de seguridad nacional de responsabilidad compartida, y por lo tanto más efectiva.

Esta dinámica podría cobrar fuerza y acelerarse si los partidos de oposición que forman parte del Congreso, los medios de comunicación y la sociedad civil asumen la importancia de entender qué son y qué deben ser los servicios de seguridad e inteligencia en México.

<sup>163</sup> Martín Morita y Rosa Santana, *Vigilancia, seguimiento, fotografía clandestina, infiltración, operaciones encubiertas*. Proceso no. 1114, México, 8 de marzo de 1998. pp. 6-9

<sup>164</sup> Elena Gallegos, "Contra el crimen, red de inteligencia ciudadana: Gertz". La Jornada México, 14 de septiembre de 1998. pp. 1 y 57

#### 4.6. SEGURIDAD NACIONAL Y REVOLUCIÓN EN LAS COMUNICACIONES

Entre las grandes transformaciones que experimenta la sociedad internacional se encuentra la revolución informática o revolución en las comunicaciones. Evidentemente, la información no es nueva, lo nuevo son las computadoras y las redes computarizadas de trabajo: medios electrónicos de almacenamiento y transmisión de comunicación, medios que han cambiado radicalmente las formas en que usamos la información. Amplían la disponibilidad, incrementan la velocidad con la que se obtiene la información y contribuyen a incrementos exponenciales en el volumen que se maneja. Esto es precisamente, lo que se ha llamado *revolución informática*.

En los países desarrollados, los impactos en los negocios, industria, organizaciones, instituciones, gobiernos, medios de comunicación y entretenimiento - virtualmente todos los aspectos de la vida- han sido no sólo significativos sino que tienen incluso efectos de segundo y tercer orden. En los países subdesarrollados los impactos comienzan a sentirse, aunque en un nivel relativamente menor. Sin embargo, los cambios no se dan sólo al interior de las sociedades y los Estados-nación sino que son globales, y tienen impactos reales en las relaciones internacionales.

El desarrollo, crecimiento, exploración y explotación del ciberespacio es quizá lo verdaderamente revolucionario y lo que puede alterar significativamente nuestro modo de vida. La *frontera electrónica* está emergiendo en una gran cantidad de dimensiones. en la geografía, en la memoria, en la sociedad, en la escuela, en el comercio, etc. Tiempo, espacio, distancia e identidad son desafiados.

Sin embargo, los cambios que estamos viendo no están completos sino aún en proceso, y muchos autores, como Stuart J. D. Schwartzstein, consideran que la revolución informática está todavía en su nivel más primario<sup>165</sup>.

El cambio tecnológico continua sobrepasando la habilidad de la mayoría de los individuos y gobiernos para adaptarse al cambio, obviamente esto puede crear vulnerabilidades reales en las que la seguridad nacional está involucrada.

En la historia de las guerras de este siglo, los cambios tecnológicos han jugado un papel importante, la habilidad de las naciones para defenderse efectivamente ha dependido en gran medida del acceso a tecnología al menos igual a la del adversario. Actualmente, las tecnologías de información están cambiando las capacidades militares y creando nuevas vulnerabilidades. El grado en el que varias *armas inteligentes* confieren ventaja es todavía debatible, al mismo tiempo hay consecuencias debido a que nuevas armas traen consigo nuevas vulnerabilidades. Está también a consideración el hecho de que la mayoría de los avances de la revolución informática han sido creados por el sector civil, no militar.

Los cambios tecnológicos en la información y las comunicaciones, demandan que consideremos cómo está cambiando la forma en que vivimos, la forma en que hacemos negocios y la forma en que gobernamos nuestras sociedades y, sobre todo, que nuevas

---

<sup>165</sup> Ver Stuart Schwartzstein (ed.), *Information Revolution and National Security. Dimensions and Directions*. Washington D.C., 1996. Center for Strategic and International Studies

vulnerabilidades debemos considerar. Así, se plantea un choque entre dos valores de incuestionable importancia: *seguridad nacional y libertad de expresión*.

En los países industrializados existe una clara voluntad política para apoyar y motivar el desarrollo de redes y sistemas de comunicación. Aunque los objetivos económicos constituyen la fuerza motora, los gobiernos de esos países también están asignando metas sociales, culturales, educacionales y científicas a nuevos servicios y carreteras de información.

Existe un claro deseo de usar el poder de la nueva tecnología, pero siempre es necesario separar deseo y realidad. Arthur Clarke escribió "nuestro tiempo ha sido llamado la era de la información, pero la información no es conocimiento y el conocimiento no es sabiduría. Y hay algo más allá de todo eso que es todavía más importante: previsión. Este es un raro e impopular talento..."<sup>166</sup>

La nueva tecnología implica no sólo desafíos sino también peligros. El principal objetivo del concepto de la supercarretera de la información es proveer acceso universal a los servicios antes difícilmente disponibles y abrir vastas oportunidades para acceder y compartir información, para incrementar la participación democrática y para una mayor comunicación y entendimiento a través de las fronteras. Hay, sin embargo, un peligro considerable de que la revolución informática incremente la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados y genere nuevas brechas al interior de países y sociedades, entre ricos y pobres. La alta tecnología puede, una vez más, dejar atrás la justicia social.

El acceso inequitativo a la nueva tecnología no es el único peligro. Las carreteras de la información pueden ir en direcciones diferentes: algunas pueden llevar a la dominación de ciertos patrones culturales e idiomas, por ejemplo, actualmente más del 90% de las bases de datos en Internet están en inglés; otras en lugar de promover una cultura monolítica mundial, podrían dar un renovado impulso a las identidades culturales.

Por otra parte, la nueva tecnología ofrece posibilidades inmensas no sólo para el progreso, sino también para el crimen. Cotidianamente se puede escuchar sobre "genios" criminales infiltrados en los sistemas computarizados de una compañía, bancos, en el mismo Pentágono, etc. Cada vez es más difícil para los cuerpos encargados de aplicar la ley, detectar los casos de lavado de dinero. Gracias a los avances tecnológicos en la materia, millones y millones de dólares pueden ser instantáneamente colocados en numerosas cuentas en algún remoto lugar del mundo.

Entre los desafíos que la revolución informática implica para la seguridad nacional está la creación de políticas de información y estrategias que incluyan asuntos éticos y legales, tales como la privacidad que requiere cierta información, los derechos humanos y la propiedad intelectual. La herencia e identidad cultural así como el diálogo intercultural son también conceptos importantes al respecto.

### ***El manejo futuro de los conflictos y las nuevas tecnologías de la información***

---

<sup>166</sup> Arthur Clarke, citado por Henrikas Yushkiavitsush en "Law, Civil Society and National Security: International Dimensions" en Stuart J. D. Schwartzstein, op. cit. p. 49

En el marco de la internacionalización de la política creada por la revolución en las comunicaciones y por la creación de redes sociales, se confirma la necesidad de repensar la seguridad y la estrategia.

Es innegable que el contexto y el manejo de los conflictos futuros se relacionarán con el acceso de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) a las nuevas tecnologías de la información. Al respecto, "México es hoy una manifestación importante de lo que denominamos *guerra de red social*. La nación que dio al mundo una revolución social prototipo a principios de este siglo está generando un prototipo de guerra de red social en la era de la información, en los albores del siglo XXI"<sup>167</sup>.

El 1º de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional declara la guerra al gobierno de México e inicia una *campaña de información global* para obtener apoyo y simpatía. El gobierno respondió tratando de reducir el conflicto al nivel local, exclusivamente a cuatro municipios del estado de Chiapas; sin embargo, durante los pocos días en que el EZLN mantuvo posiciones le ganó la batalla al gobierno. A través de la habilidad discursiva del Subcomandante Marcos, el EZLN invitó a la sociedad civil a participar en una lucha a nivel nacional por reformas sociales, económicas y políticas, pero no necesariamente por la fuerza de las armas. Invitaron a las organizaciones nacionales e internacionales y a la sociedad civil de todo el mundo a Chiapas para monitorear el conflicto.

El levantamiento del Ejército Zapatista y la respuesta del gobierno ocasionaron una respuesta masiva, tanto física como electrónicamente, de diversos representantes de ONG's e individuos de todo el mundo. Esta respuesta activa de individuos y sobre todo de ONG's a un levantamiento lejano y constantemente minimizado por el gobierno mexicano, muestra cómo la revolución informática influye en la naturaleza del conflicto social. "Las ONG formaron vastas coaliciones transnacionales, comunicadas mediante redes computarizadas para librar una guerra de red propia de la era informática y encaminada a limitar al gobierno mexicano y apoyar la causa del EZLN"<sup>168</sup>.

Sin la afluencia de los activistas de las ONG's iniciada horas después de comenzar el levantamiento, la dinámica del conflicto en Chiapas probablemente habría seguido el mismo camino de una insurgencia y contrainsurgencia clásicas, y, como ocurrió con los movimientos guerrilleros de la década de los setentas en nuestro país, el levantamiento zapatista habría sido rápida y eficazmente sofocado.

El término *guerra de red* se refiere, según David Ronfeldt y Armando Martínez, a un modo de conflicto en el nivel social, cuyos protagonistas pueden ser grupos diversos, dispersos y, con frecuencia, pequeños, que comparten una serie de ideas e intereses y están de acuerdo en comunicar, coordinar y actuar de manera conjunta a través de redes.

La guerra de red carece de un liderazgo principal, por lo que las operaciones y toma de decisiones tácticas están descentralizadas y aunque generalmente involucran una serie de consultas mutuas, se da prioridad a la iniciativa local.

<sup>167</sup> David Ronfeldt y Armando Martínez, "Comentarios sobre la guerra de red zapatista", en Sergio Aguayo y John Bailey, op. cit. p. 322

<sup>168</sup> Ibid. p. 324



En una guerra de red social donde una red de ONG's activistas puede desafiar a un gobierno respecto a algún asunto público, la batalla es en buena medida por información; implica batallas por la opinión pública y por la cobertura y acceso a los medios de comunicación, tanto locales como internacionales.

Si analizamos retrospectivamente la situación del país, encontraremos hechos que, de alguna manera allanaron el camino para una guerra de red social en México. El país en su conjunto estaba y aún está experimentando cambios y una profunda y difícil transición. Aunque continuaban rigiendo los viejos patrones del sistema mexicano, éste empezaba a abrirse debido en parte a que los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas decidieron liberalizar la economía y en mucho menor medida, la política.

De tal forma, México empezó a adaptarse, no sin grandes dificultades, a los modernos principios de mercado. Al mismo tiempo, actores independientes dentro de la sociedad civil, incluyendo a diversas organizaciones no gubernamentales mexicanas, empezaron a fortalecerse y a encontrar formas para exigir al Estado que acelerara la democratización y atendiera los asuntos relacionados con el bienestar social.

El estado de Chiapas, al sur de un pretendido panorama de modernidad y crecimiento económico, aún se caracterizaba por enormes brechas entre ricos y pobres, por el caciquismo y la lucha ancestral de los pueblos indígenas en defensa de su dignidad, su libertad y su cultura. Numerosos analistas coinciden al señalar que las reformas económicas neoliberales, particularmente las instituidas por el gobierno de Salinas, entre las que destaca la reforma al Artículo 27 Constitucional, empeoraron las cosas para muchos indígenas y fueron terreno fértil para la formación y evolución del EZLN.

"Chiapas estaba cada vez más expuesta a todo tipo de influencias transnacionales, durante los años ochenta y principios de los noventa, el estado se convirtió en una encrucijada de activistas de ONG, sacerdotes católicos partidistas de la teología de la liberación, evangelistas protestantes, inmigrantes y refugiados guatemaltecos, guerrilleros que entraban y salían de Centroamérica y traficantes de armas y narcóticos"<sup>169</sup>.

Es importante mirar también hacia afuera, hacia las tendencias en el resto del panorama internacional. Las ONG's no son un fenómeno reciente, pero su número, diversidad y fuerza han aumentado en todo el mundo desde la década de los setenta. Lo novedoso, principalmente a partir de los años ochenta, es el crecimiento de redes organizadas y tecnológicas para interconectar las ONG's.

Con implicaciones más directas para México, esta cooperación se consolidó entre los años setenta y ochenta, cuando numerosas organizaciones no gubernamentales se involucraron en los conflictos de América Central. Sus actividades variaban e incluían desde la ayuda humanitaria y el monitoreo de los abusos a los derechos humanos, hasta la construcción de fuentes alternativas de información a los medios tradicionales y oposición a la política de Estados Unidos.

Posteriormente apareció la iniciativa del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), lo que dio un nuevo impulso a las ONG's en formación y a una

<sup>169</sup> Ibid., p. 328

nueva ronda de construcción de infraestructura. Además de sostener varias conferencias tradicionales, las ONG's de toda América del Norte se comunicaban cada vez más por medio de faxes, correo electrónico y sistemas para conferencias computarizadas; las coaliciones se ampliaron para incluir preocupaciones ambientales y laborales en América del Norte.

El objetivo común: oponerse a que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN mediante el fast track (vía rápida). Aunque el Congreso finalmente lo aprobó por esa vía en 1993, vale la pena destacar que se obtuvieron avances en la organización. La infraestructura estaba dada, quizá con mayor potencial que nunca, a la espera de ser reactivada. Apenas unos cuantos meses después de apagarse el activismo en contra del TLCAN, el levantamiento del EZLN en enero de 1994 sería el gran catalizador

Cuando estalló la insurrección, las ONG's que contaban con infraestructura transnacional tenían muchas organizaciones homólogas con quienes enlazarse en varias localidades del país, entre las destacan la Ciudad de México y San Cristóbal de las Casas. Al mismo tiempo que se iban reactivando las redes existentes comenzaron a crearse nuevas organizaciones coadyuvantes en las tareas de comunicación y coordinación.

Una vez iniciada la guerra de red, dos tipos de ONG's tuvieron participación activa en los relacionado con Chiapas: a) ONG's orientadas a problemas específicos y b) ONG's constructoras de infraestructura y facilitadoras de redes.

Por ejemplo, durante 1994, Chiapas atrajo la atención de ONG's preocupadas por los derechos de los pueblos indígenas, muchas de ellas relacionadas entre sí; en cuanto al segundo tipo de organización, es decir, la ONG constructora de infraestructura, se especializa en facilitar la creación de redes, principalmente a través de servicios de comunicación, organización de manifestaciones, caravanas y otros actos militantes, así como de actividades educativas y de intercambio

El siguiente cuadro enlista algunas de las organizaciones que conforman el escenario de guerra de red en Chiapas. Cabe señalar que la información contenida en dicho listado es parcial. El primer inciso incluye ONG's relacionadas con derechos indígenas exclusivamente. Además, únicamente se enlistan organizaciones de América del Norte incluyendo a México, y en general, el listado se refiere sólo a las organizaciones que hicieron su aparición durante los primeros meses de 1994. Es importante destacar que a la fecha el número de ONG's involucradas con la problemática chiapaneca es mucho mayor en número e involucra una gran cantidad de temas y nacionalidades.

A) ONG's orientadas a problemas específicos*	Transnacionales** Comisión Indígena Continental (CONIC) Frente indígena Independiente (FIPI) Consejo de Tratados Indígenas Internacionales (IITC)
	Estados Unidos Centro de Información de Indígenas Meso y Sudamericanos (SAIIC)
	Canadá Nación Okanagan
	México Coalición Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) Coordinadora de Organizaciones en Lucha del Pueblo Maya para su Liberación (Colpumali) Organización Indígena de los Altos de Chiapas (Oriach)
	Transnacionales** Asociación en Favor de Comunicaciones Progresistas (APC)
B) ONG's facilitadoras de redes	Estados Unidos Peacenet (afiliada a APC) Conflictnet (afiliada a APC) Global Exchange
	Canadá Action Canada
	México La Neta (afiliada a APC) Conpaz

Fuente: David Ronfeldt y Armando Martínez. *Comentarios sobre la guerra de red zapatista*

\* Se refiere únicamente al tema de derechos indígenas

\*\* Tienen su sede en alguno de los países de América del Norte.

Pese a la negativa del gobierno mexicano de que había problemas en la zona, muchos activistas estaban bastante familiarizados con la problemática chiapaneca. *Amnistía Internacional* y *Americas Watch* habían publicado en 1986 y 1991 respectivamente, amplios informes sobre violaciones a los derechos humanos en la región. *Minnesota Advocates for Human Rights* y *World Policy Institute* publicaron conjuntamente un informe, en agosto de 1993, sobre la golpiza y tortura sufrida por un grupo de indígenas mayas a manos de soldados en mayo de ese mismo año. *Jesuit Refugee Service*, que llevaba tiempo tratando asuntos relacionados con los refugiados guatemaltecos en la región, emitió en agosto de 1993, un "Llamado urgente a la comunidad internacional" como resultado de su preocupación por el trato dado a los indígenas chiapanecos.

El EZLN se mostró totalmente receptivo a la atención que las ONG's nacionales e internacionales prestaron a México y advirtió que estaba surgiendo y probándose un nuevo modelo de conflicto y transformación en que el elemento estratégico clave es la movilización de la sociedad civil y no la expansión del ejército insurgente.

Los zapatistas se han servido de *operaciones de información* para impedir y contrarrestar las operaciones militares del gobierno; se han esforzado por dominar el espacio de información de manera que compense su incapacidad para ocupar un vasto territorio físico. Claro ejemplo fueron las conferencias internacionales convocadas por el EZLN en abril y agosto de 1996 para debatir sobre los efectos perjudiciales del neoliberalismo y buscar alternativas de desarrollo.

Los activistas están moldeando una nueva estrategia basada en la formación de redes. En un escenario en el que resulta crucial tomar medidas no violentas pero apremiantes, se requieren comunicaciones rápidas y de largo alcance, así como libertad de información y desplazamiento. De tal suerte que gran parte de la guerra de red se ha librado a través de los medios de comunicación, tanto tradicionales -periódicos, revistas y televisión- como modernos - fax, correo electrónico y sistemas computarizados para conferencias.

Desde que se extendió la noticia del levantamiento zapatista por estos nuevos medios de información, los activistas se han valido de Internet y similares para difundir información, movilizar sus fuerzas y coordinar acciones. De hecho hay bastantes páginas de World Wide Web (www) en Internet que difunden los comunicados del EZLN y las declaraciones de sus simpatizantes. Sin embargo, no sólo los zapatistas han utilizado estas herramientas, el gobierno mexicano lo ha hecho también, aunque con resultados mucho menores. Incluso, en abril de 1995, José Ángel Gurria, entonces secretario de Relaciones Exteriores de México comentó que "Chiapas es un lugar donde no se ha disparado ni un tiro en los últimos quince meses...los disparos duraron diez días y, desde entonces, la guerra ha sido una guerra de tinta, de palabras escritas, una guerra de Internet"<sup>170</sup>.

Cada una de las partes involucradas ha realizado importantes esfuerzos para influir en la percepción que la opinión pública tiene de ellas mismas y de sus adversarios. Sin duda, esta guerra de red transnacional ha sido más eficaz para los zapatistas. Contribuyó a obligar a dos presidentes mexicanos a detener las operaciones militares y a recurrir al diálogo político y a la negociación: primero al presidente Salinas, en enero de 1994, una semana después de que estallara el levantamiento y el ejército mexicano se internara en Chiapas; posteriormente, al presidente Zedillo en febrero de 1995, después de que éste ordenara al ejército incrementar su presencia en la zona de conflicto y arrestara a los presuntos líderes del EZLN.

Aunado a ello existen otros argumentos para explicar tales decisiones, por ejemplo, la preocupación por una reacción negativa de los acreedores e inversionistas extranjeros, o porque se dañara la imagen de México en el exterior o porque hubiera pugnas al interior de la élite política. Sin embargo, no puede escatimarse la importancia de la guerra de red como factor para dicho giro de los acontecimientos. Su activismo fue posible gracias a las capacidades de comunicación derivadas de la revolución de la información.

La guerra de red tuvo efectos más allá de los que se refieren a las operaciones militares; reinició los debates públicos sobre el rumbo político y económico del país. Se sumó a las presiones existentes sobre el gobierno mexicano por instituir reformas políticas y electorales, volver más transparente, responsable y democrático al sistema político, respetar los derechos humanos, aceptar el crecimiento de la sociedad civil y atender las necesidades de los pueblos indígenas.

En resumen, las ONG's lograron convertir un enfrentamiento militar en Chiapas en una confrontación política; contribuyeron a que lo que podría haber quedado como un

---

<sup>170</sup> Las declaraciones del secretario fueron recogidas por diversos medios informativos, durante la segunda quincena de abril de 1995

suceso local adquiriera dimensiones nacional e internacional; fueron uno de los factores que obligaron al gobierno a detener las acciones militares y a dialogar con el EZLN; afectaron el contexto de la toma de decisiones en la ciudad de México e impusieron una fuerte presión al sistema político para que se democratizara.

El riesgo grave para México es la proliferación de guerras de red delictivas, en donde los principales culpables son los cárteles de narcotraficantes conectados mediante poderosas redes. De hecho la seguridad de México en la era de la información podría estar en función de guerras de red de todo tipo, el desafío para el país es enfrentarlas de manera que se garantice la estabilidad y la transformación pacífica del sistema mexicano.

El caso de México confirma que las jerarquías -como el gobierno, el ejército y el Partido Revolucionario Institucional- enfrentan dificultades para combatir a un actor o conjunto de actores enlazados mediante redes. Asimismo, muestra que el gobierno ha tenido que organizar sus propias redes entre sus propias dependencias y a nivel intergubernamental para hacer frente a las redes prozapatistas.

Mientras tanto, la imagen castrense se deteriora de manera rápida y profunda, se le atribuyen fallas de inteligencia, violaciones a los derechos humanos, complicidad con grupos paramilitares, etc. Además el ejército mostró que no estaba acostumbrado a lidiar con actores de la sociedad civil exigiendo acceso a una zona de conflicto e información sobre ella. Debido a que una guerra de red social difiere de una insurgencia tradicional, parte del reto consiste en redefinir el papel de los militares en ese nuevo escenario.

La convivencia y trato con las ONG's y la sociedad civil es una nueva frontera para los funcionarios gubernamentales de todo el mundo. En México, el gobierno podría sentir inclinación a la represión y a la restricción de la libertad de información en nombre de la seguridad, sin embargo, ello implicaría ignorar los papeles positivos que estas organizaciones están destinadas a desempeñar en la era de la información.

Uno de esos papeles positivos es el de fortalecer a la sociedad civil y, consecuentemente, lograr que se represente mejor a las Naciones y no sólo a los Estados, en los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones para construir sociedades prósperas y seguras. "En última instancia (...) la guerra y la contraguerra de red en México se han convertido en un juego no de poder, sino de visión y responsabilidad"<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Ibid., p. 340

## CONCLUSIONES

La región de la frontera sur, compuesta por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, se caracteriza por el contraste entre la riqueza de sus recursos naturales y la marginación de su población. Esta región posee una enorme diversidad biológica que contribuye a que México sea considerado como uno de los seis países con megabiodiversidad a nivel internacional. Además contribuye de manera importante en la producción nacional de petróleo y energía hidroeléctrica, por citar algunos de sus recursos naturales.

Sin embargo, las altas tasas de crecimiento poblacional, de morbilidad, de desnutrición y mortalidad infantil, el alto grado de analfabetismo y el bajo nivel de ingreso, determinan que en esta región se presenten los índices de marginación más altos del país. La rebelión zapatista refleja claramente esta contradicción entre riqueza natural y pobreza económica, lo que Sergio Suárez denomina "el antagonismo que explotó en Chiapas"<sup>172</sup>.

El rezago en el desarrollo de esta región puede atribuirse a una serie de factores históricos, sociales, económicos, políticos, culturales, geográficos y ambientales que interactúan entre sí y que resultan en una complejidad propia. Este rezago plantea retos particulares para lograr un desarrollo productivo y un bienestar social que concilie la producción con la conservación de los recursos naturales.

Se reconoce de manera general el importante papel que juega la investigación científica y tecnológica para enfrentar los problemas económicos y sociales de nuestro país. Sin embargo, el propio desarrollo de la investigación se ve determinado por el grado de desarrollo económico y social de una región. Así, tenemos que, de acuerdo con lo señalado por el Dr. José Pablo Liedo Fernández, Coordinador de la Unidad Tapachula del Colegio de la Frontera Sur, el rezago científico y tecnológico en la frontera sur, es de proporciones similares o quizás mayores, que el rezago socio-económico.

Basta señalar algunos indicadores de la actividad científica en esta región. En 1992, de 6 602 investigadores reconocidos por el Sistema Nacional de Investigaciones, únicamente 58 (0.87%) estaban radicados en las cuatro entidades de la frontera sur. La escasa capacidad humana para la investigación resulta un círculo vicioso, ya que esto determina una menor capacidad para captar o generar recursos para la investigación, así como infraestructura científica y, por lo tanto, una mayor dificultad para captar, atraer o formar investigadores de alto nivel.

Por ejemplo, de 253.5 millones de pesos que el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) destinó a proyectos de investigación en el periodo de 1991 a mayo de 1994, únicamente 5.9 millones de pesos (2.36%) fueron captados por investigadores radicados en los cuatro estados de la frontera sur. De igual manera, de los 297 millones de pesos destinados al fortalecimiento de la infraestructura científica durante ese mismo

<sup>172</sup> Sergio Suárez Guevara, *"Pobreza y Riqueza: el antagonismo que explotó en Chiapas"*. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Editorial Cambio XXI. 1995

periodo, solamente el 0.4% (mil 218 millones de pesos) habían sido obtenidos por instituciones ubicadas en estas cuatro entidades<sup>173</sup>.

A pesar de que ha sido soslayada constantemente, la región de la frontera sur plantea retos para la investigación científica y tecnológica que representan una oportunidad única de contribuir al análisis y la solución de la problemática del desarrollo sustentable.

El primer paso es reflexionar sobre el probable nuevo papel que desempeñará la frontera México-Guatemala a la luz de los procesos de integración regional que se desarrollan en las postrimerías del siglo XX. La constitución del bloque económico de América del Norte establece un elemento más de diferenciación entre los países centroamericanos y su vecino al norte, México. Llegó incluso a hablarse de un desplazamiento hacia el sur de la frontera entre el primer mundo y el de los países en desarrollo, aunque la crisis y los conflictos internos recientes en México terminaron refutando dicha aseveración.

Por su parte, los países centroamericanos, especialmente Guatemala, que es el caso que nos ocupa directamente, viven en la actualidad las secuelas de una crisis que se extendió a lo largo del decenio de los ochenta. Las expresiones de la inestabilidad que de ella se derivó no fueron sólo de índole económica, sino que permearon todas las dimensiones de sus respectivas estructuras sociales.

Antes se afirmó que las fronteras internacionales son ámbitos de encuentro y discontinuidad. La frontera México-Guatemala, al igual que otros contextos fronterizos, tiene la peculiaridad de separar dos ámbitos con claras desigualdades en sus niveles de desarrollo. A la vez, dicha región posee una característica que, en términos históricos, puede ser más relevante: la continuidad de rasgos comunes de sus respectivas poblaciones. Entre ellos resalta el caso de los grupos étnicos que desde la Conquista, pero particularmente después de la Independencia, fueron separados por una frontera "impuesta" por los respectivos grupos políticamente dominantes. No obstante, ello no significó necesariamente una separación cultural, lo cual permite hablar aún hoy de una forma de continuidad.

Lo que aquí se sustenta es que la frontera de alguna manera expresa y sintetiza el carácter de las relaciones internacionales. Los elementos históricos que la han configurado continúan matizando y modulando la manera en que dichas relaciones se desarrollan. Sin embargo, las diversas coyunturas exigen y plantean nuevos requerimientos, que son los que en última instancia contribuyen a materializar la "realidad fronteriza". También se debe considerar el peso de las relaciones que se establecen entre este ámbito y el conjunto de sus respectivas naciones, de igual modo, la influencia que ejerce el contexto internacional y los factores específicos que precipitan hechos y procesos.

Así, esta frontera debió sufrir procesos ligados a su propia identidad en las tensiones que vivió a lo largo del siglo pasado. Las mismas fueron producto del prolongado proceso de definición del territorio y de sus límites, al cual la sometieron los conflictos políticos experimentados por las antiguas colonias que, a partir del segundo

---

<sup>173</sup> José Pablo Liedo Fernández. *Perspectivas de la investigación científica en la frontera sur* Secretaría de Gobernación, op. cit. pp. 193-199

cuarto de aquel siglo se convirtieron en naciones independientes. Esa indefinición, en términos formales, no se dilucidó sino hasta sus últimos decenios, cuando los gobiernos mexicano y guatemalteco suscribieron el tratado de límites definitivo.

A pesar de estos vaivenes, la región fronteriza mantuvo su carácter de ámbito de comunicaciones e intercambios entre una y otra realidad. El fin de siglo fue escenario de un proceso fundamental en la historia de la entidad chiapaneca: la construcción del complejo productivo en torno al cultivo de café, cuyos beneficios no se restringieron a la región, sino que se extendieron al país en su conjunto. No obstante, este hecho no significó un estímulo para el incremento de las relaciones entre uno y otro país, excepción hecha de las migraciones estacionales de campesinos guatemaltecos que, desde aquel entonces, participaron en las actividades del cultivo del grano. En cierta forma, este bajo perfil de la actividad fronteriza reflejaba el también escaso carácter de las relaciones entre ambos países.

En todo caso, la frontera comienza a asumir papeles distintos y a configurar escenarios a partir de la segunda mitad del siglo que está por terminar, a partir de entonces, no sin altibajos, la frontera escenificó un proceso ascendente de relaciones que ya no se restringió a los limitados procesos intrarregionales, sino que se enmarcó en el contexto de los intereses binacionales, sobre todo a partir del conflicto centroamericano de la década de los ochenta.

El objetivo de la presente investigación es sugerir el tipo de asuntos que recibirán -o deberían recibir- atención en el futuro, dentro de la estrategia y agenda de seguridad nacional.

Entre ellos se encuentran el narcotráfico y la migración. Dado que se mantiene la demanda estadounidense de drogas, México seguirá siendo una ruta importante, productor e incluso consumidor de drogas ilícitas, con los riesgos económicos, políticos y de seguridad que esto implica. Cada vez más, se hace evidente que el narcotráfico se ha infiltrado en las más altas esferas de gobierno; si bien no podemos catalogar a México como un narco-Estado, a semejanza por ejemplo de Colombia, los riesgos de la descomposición política y social reclaman atención urgente.

Sobre el tema de la inmigración ilegal, la cuestión de los refugiados guatemaltecos empieza a ceder su lugar a nuevas modalidades migratorias. Principalmente como resultado de condiciones de pobreza endémica, la inmigración por razones económicas empieza a cobrar una mayor fuerza. De la solución que México sea capaz de encontrar a este fenómeno y del trato que nuestras autoridades migratorias otorguen a los inmigrantes centroamericanos en tránsito por nuestro territorio hacia los Estados Unidos, dependerán en gran medida la capacidad negociadora de México frente al vecino del norte y la autoridad moral con que el país cuente para exigir un trato digno para los migrantes mexicanos.

Por otra parte, los acontecimientos violentos en Chiapas nos hablan de la necesidad inaplazable de una definición de seguridad nacional que tenga como ejes la democracia y la justicia social.

Hasta ahora, las dimensiones en que se ha movido el uso oficial del concepto de seguridad muestran ambigüedades y contradicciones. Si tomamos la esfera de lo conceptual nunca queda claro por qué se amplían los alcances del término. En la



formulación de la agenda de amenazas tampoco se explican los criterios con que se integra

Por supuesto que podría argumentarse que la utilización del ejército es lo que indica que se trata de una amenaza a la seguridad y podría demostrarse la hipótesis con el combate al narcotráfico, por ejemplo. Sin embargo, la falta de criterios explícitos es importante porque impide evaluar la validez de las decisiones gubernamentales y dificulta la inclusión de otros problemas.

Estarian después las contradicciones entre dimensiones. Dos ejemplos significativos: en el plano conceptual la seguridad nacional se define como "el desarrollo integral de la nación", lo que se contradice con el plano operativo porque el Gabinete de Seguridad Nacional sólo incluye a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República; con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la función de las otras es mantener el orden interno, cuando de tener validez la definición amplia, tendrían que estar en este gabinete algunas de las secretarías cercanas al área social.

Para el segundo ejemplo hay que remitirse a esa frase del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se afirma que la seguridad de la nación "la procuran pueblo y gobierno". Con esto parecería reconocerse la importancia de los mecanismos de consulta- lo que embonaría con aquellos conceptos de Bernardo Sepúlveda y Manuel Bartlett que reivindicaban la "concertación", el "consenso" y la "unidad" como la esencia de la seguridad- sin embargo, los asuntos de seguridad son atribución de un gabinete que controla el ejecutivo y cuando éste se reúne, el presidente es quien convida a los participantes.

Es indudable que el concepto está en transformación y que en el futuro puede evolucionar hacia una definición amplia o hacia una estrecha y represiva. Antes que intentar algún pronóstico sobre los caminos que pueda seguir quisiera dar algunas interpretaciones sobre las causas de esta confusión. Entre otras, la falta de una tradición de estudios de seguridad, la carencia de instituciones que permitan una relación entre el gobierno y la sociedad, la ausencia de una legislación que regule el uso de un concepto políticamente tan poderoso y las deficiencias propias de una burocracia centralizada pero descoordinada.

Sin embargo, la causa principal está en un sistema presidencialista y autoritario donde el jefe del ejecutivo tiene las facultades para decidir qué es y qué no es la seguridad nacional, cuáles son las amenazas a ésta y, de ellas, cuáles deben recibir prioridad, que recursos e instituciones se emplearán y que métodos se deben utilizar. De esta forma, en los usos del concepto de seguridad nacional se ha reflejado la naturaleza del sistema político y dependerá de la forma en que éste cambie, la connotación que tome el concepto.

De no transitarse hacia una democratización integral, el régimen actual puede convertirse en una de las principales amenazas a la seguridad nacional. La concepción coercitiva del concepto puede resultar inoperante incluso para el mismo gobierno.

Aunque no es fácil precisar cual fue la contribución de la Dirección Federal de Seguridad al auge de narcotráfico, con lo que se sabe basta para concluir que una instancia encargada de vigilar la seguridad de la nación contribuyó a la gestación de lo

que hoy se considera su principal amenaza. Entre las muchas explicaciones de esta paradoja cabe señalar la enorme impunidad que desde su origen tuvo la DFS, tradición que continúa en el Cisen. Aunque se trata de distorsiones inevitables, que tienen su origen en la esencia misma del concepto de inteligencia, éstas podrían reducirse con una operatividad de la seguridad sujeta al control social.

En este sentido, el desinterés de la sociedad, e incluso de los partidos políticos de oposición por el manejo oficial ha facilitado los abusos. Mención aparte merece la producción conceptual de la academia mexicana cuyos rasgos distintivos son, por un lado, el rechazo a las definiciones de seguridad provenientes de la doctrina norteamericana e instrumentadas ampliamente en el Cono Sur; aunque en pocas ocasiones se menciona que algunos de los aspectos de la operatividad gubernamental mexicana podrían incluirse en esta tradición. Otro de los rasgos ha sido un esfuerzo constante por adecuar las formulaciones teóricas a la historia y a las condiciones de cambio que vive México, apoyándose en la esencia del proyecto de nación que se encuentra en la Constitución de 1917.

La comunidad académica ha participado activamente en el debate de algunas de las amenazas o temas incluidos por el gobierno en la agenda de seguridad. El caso más notable fue la discusión sobre el conflicto en Centroamérica y sus efectos en México. Se produjeron entonces argumentaciones muy sólidas demostrando que se trataba de un conflicto con raíces fundamentalmente internas y que, en ese sentido, la agresividad estadounidense los alimentaba con efectos negativos para ellos y para México.

Asimismo, inspirados en la vieja premisa de que las principales amenazas a la soberanía vienen del norte, se adujo que la presencia de Estados Unidos en el sur podía significar que México tuviera una doble frontera con ese país. La conclusión lógica era proponer que la mejor defensa de la seguridad nacional estaba en la consolidación de regímenes independientes en Centroamérica.

En la discusión sobre la llegada de refugiados a la frontera sur o sobre la posibilidad de que ésta se contaminara, la comunidad académica también pudo contrarrestar los argumentos conservadores con estudios que demostraron la naturaleza fundamentalmente humanitaria de la migración centroamericana y el origen esencialmente doméstico de los problemas que vivía Chiapas. Debe reconocerse que la influencia que pudieron haber tenido se limitó porque la frontera sur y el país en general se mantuvieron relativamente estables.

Cabría preguntarse cuál hubiera sido el resultado de haber coincidido aquella migración masiva con el 88 político mexicano, esta especulación tiene sentido por las abundantes evidencias de descomposición del sistema político mexicano y la consecuente inestabilidad no sólo de Chiapas, sino del país entero.

En cuanto al narcotráfico el aporte académico ha sido considerablemente menor. La mayor parte de los estudios existentes se orientan a explicar los efectos del narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos. Fuera de ello aún no se conocen a ciencia cierta la mayoría de los efectos de ese fenómeno en la sociedad, la política y la economía mexicana, precisamente en aquellos renglones en los que un funcionario basa su argumentación de que es una amenaza a la seguridad nacional.

Es indispensable avanzar en la obtención de información para evaluar cuanto amenaza a la seguridad el narcotráfico, y si se justifican los recursos y métodos que dedica el gobierno a su combate.

Es indispensable que se realicen más estudios, para hacerlo, hacen falta recursos y, sobre todo, información, en esto hay un círculo vicioso imputable sólo parcialmente a la comunidad académica. Algunos de los temas de seguridad son políticamente delicados y ello dificulta la obtención de grandes cantidades de información celosamente resguardada por los grupos en el poder.

El acceso a la información no es, ni será fácil en un país como México, donde además de los silencios que impone el autoritarismo se carece de mecanismos institucionales que permitan la participación social en la formulación o discusión de las políticas nacionales, incluida la de seguridad.

El concepto de seguridad nacional no había sido central, hasta hace muy poco, ni en el ámbito conceptual ni en el operativo en México. Aparentemente esto se debió a una clara intencionalidad política motivada por las siguientes circunstancias:

Por un lado, no se había considerado necesario hablar de seguridad dado que los conceptos de soberanía e independencia nacional habían respondido política y operativamente a los principales retos de la seguridad nacional, entendidos éstos como las amenazas a la integridad nacional provenientes del exterior.

Durante la Revolución y los años subsecuentes, el medio para la defensa de la soberanía de México, especialmente frente a Estados Unidos, fue el desarrollo de instituciones políticas sólidas y estables en lugar de un aparato militar disuasivo. Esto era posible gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder hacia finales de los años veinte por poner fin a la hegemonía de los militares en la vida política del país.

El manejo del concepto de seguridad nacional en otros países explica también el hecho de que en México no se haya hecho referencia a él: en Estados Unidos el concepto equivalente se ha manejado con pretensiones globales, mientras que en algunos países latinoamericanos los gobiernos militares autoritarios pasaron por encima de la seguridad de la nación y del estado de derecho en nombre de una supuesta seguridad nacional, confundiendo la seguridad interna: la del gobierno en turno.

Sin embargo, en los últimos años, los sectores oficiales han empezado a usar el concepto, lo que parece ser reflejo por un lado, de cierta insuficiencia en los alcances operativos del concepto de soberanía para abarcar todas las posibles amenazas a la seguridad nacional y, por otro, de un menor prejuicio en torno al uso del término.

Así pues, podemos afirmar que la creciente importancia del término se debe principalmente a los siguientes factores:

En primer término, la insuficiencia actual de los conceptos de soberanía e independencia nacional para dar todas las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional.

Por otra parte, los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México exigen una readecuación de esquemas, tanto en la definición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento.

Es evidente la relación entre democracia y la seguridad en México, posiblemente la crisis económica acentuará los conflictos sociales hasta el punto de provocar violencia en otras regiones. Los hechos indican que el conflicto de Chiapas y la insurgencia del Ejército Popular Revolucionario en diversos estados no se resolverá si no se dan pasos significativos hacia una mayor democratización del sistema político y de las instituciones nacionales.

Más allá de la dimensión académica, las condiciones internas y el entorno geopolítico mantendrán, e incluso incrementarán el uso que se hace de un concepto tan poderoso políticamente. El riesgo que existe es que se imponga su vertiente más estrecha y peligrosa, y que la democracia y la pluralidad terminen por ser vistas como amenazas a la seguridad.

Para hacer un pronóstico de la evolución que puede tener la seguridad deben considerarse otras dimensiones. Hay que empezar recordando que hay una división entre los mexicanos sobre los cambios que impulsa la élite neoliberal en el poder, principalmente debida a los costos sociales de una apertura indiscriminada hacia el exterior.

La falta de un amplio respaldo social al proyecto neoliberal, sugiere una situación potencial de inestabilidad que implica consecuentemente, referencias a la seguridad nacional. Es en este contexto que surge la preocupante posibilidad de que se utilice la fuerza como mecanismo de control de la oposición invocando a la seguridad de la nación.

Desafortunadamente, se advierte una clara tendencia en ese sentido por parte del gobierno. La respuesta del gobierno a los reclamos de la sociedad por una paz digna en Chiapas ha sido el incumplimiento de los compromisos adquiridos al firmar los Acuerdos de San Andrés, la militarización silenciosa de la zona de conflicto, el hostigamiento a las bases de apoyo zapatistas y, en general, el desarrollo de una guerra de baja intensidad que amenaza con extenderse a todo el territorio nacional.

Ante una posibilidad de este tipo es necesaria la construcción de una nueva vía en la utilización del concepto de seguridad, la cual tiene que apoyarse en lo ya hecho y en la nueva realidad. Entre los cambios conceptuales que deberían hacerse estaría una distinción muy clara entre seguridad nacional y seguridad del gobierno y que con base en ella se precise el significado de la seguridad y los criterios utilizados para integrar la agenda.

Esto sólo será posible con una democratización en la forma como hasta ahora se ha decidido lo que es la seguridad, lo que parece poco probable bajo el esquema autoritario actual.

La postura adoptada por México frente a la crisis centroamericana revitalizó el debate a nivel interno, especialmente respecto al orden establecido. El resultado fue el consenso en torno de que *la verdadera estabilidad de una sociedad es la que tiene como punto de referencia el bienestar económico de las grandes mayorías y la*

*profundización de la democracia y del respeto a la voluntad social; por otro lado, la evidencia de que en México hacían y aún hacen falta profundas reformas económicas y políticas.*

Estas consideraciones fueron integradas, al menos en el plano conceptual, al término mexicano de seguridad nacional. El reto actual tanto para el gobierno como para la sociedad, es darles sentido real en una práctica diaria marcada por la crisis y la guerra. Esa vereda fortalecerá el consenso social indispensable en los próximos años para evitar definiciones estrechas de seguridad nacional que pretendan ofrecer una respuesta policiaco-militar a nuestros problemas.

Si bien la prosperidad económica es hoy una prioridad nacional, no pueden soslayarse los estragos causados por enemigos externos. En el futuro los principales peligros externos podrían derivarse de una serie de amenazas transnacionales a nuestras instituciones y bienestar interno. Algunos de los agentes más notables son el crimen organizado internacional -especialmente el narcotráfico-, los grupos terroristas, la contaminación ambiental y los flujos masivos de refugiados. Puesto que dichos agentes no respetan fronteras de ninguna índole, la única manera de enfrentarlos eficazmente es cooperando con otros Estados.

México es escenario hoy de un movimiento guerrillero bastante *sui generis*, constituido en su mayoría por indígenas y, paradójicamente, de vocación pacifista, que según sus propias palabras escogió una profesión suicida, porque su objetivo es desaparecer: "soldados que son soldados para que un día no sean necesarios los soldados. Claro ¿no?"<sup>174</sup>.

En nuestra frontera sur se lleva a cabo un nuevo tipo de conflicto acorde con los tiempos que corren: la guerra de red. La insurrección zapatista trajo al centro del debate la necesidad de construir una Patria más libre, más justa y más democrática para poder enfrentar los retos del nuevo milenio. Interpretó e hizo suyas las demandas de los sectores más marginados, pero no sólo del país, sino del mundo entero y consiguió la simpatía y el apoyo de grandes sectores de la sociedad civil internacional.

La convocatoria zapatista es muy amplia: *Al pueblo de México, a los pueblos y gobiernos del mundo*. Se sientan así las bases de una nueva forma de protesta y reivindicación social: la que enarbola viejas demandas globales a través de nuevos medios de comunicación de alcance igualmente global.

Actualmente el sistema político mexicano se encuentra inmerso en una transición profunda en la que los usos y abusos del viejo régimen, dominado por el PRI chocan contra las aspiraciones democráticas del pueblo mexicano. Redefinir nuestra seguridad en torno a los valores de la democracia, la justicia social y la soberanía nacionales, es una tarea inaplazable.

---

<sup>174</sup> EZLN. Documentos y Comunicados. 1º de enero/8 de agosto de 1994. México, Ediciones Era 1994. p 191

## A MANERA DE EPÍLOGO

**MÉXICO 1998**

**Arriba y abajo:**

**máscaras y silencios**

(EXTRACTOS)

México, mitad de 1998...

Recostada sobre mi hombro suspira la mar al ver los complicados planos de esta nueva construcción ideada en largas y silenciosas madrugadas, pensada desde detrás de las máscaras que somos. De pronto un viento repentino llega azotando los árboles que son nuestras ventanas, y agita los grandes lienzos de papel llenos de dibujos, de escalonadas escalas, de incomprensibles logaritmos, de letras ilegibles que más semejan oscuras fórmulas de alquimia que cálculos científicos.

Mitad del año 1998 en México y un viento llega a romper silencios y a arrancar máscaras.

Después de una larga y pesada seca, las lluvias empiezan a asomar en el horizonte de este país al que sus gobernantes se empeñan en llevar a la catástrofe. Protegido por un rabito de nube, desde el privilegiado y dorado balcón que la mar me ofrece para estos casos, húmedo y atónito veo pasar la mitad del año de 1998 y los últimos estertores de un siglo que se niega a retirarse sin escándalos y atropellos.

...

Pero cada vez es más claro que el México de finales del siglo XX tiene en el sistema de partido de Estado su cara más criminal. En este México la creciente criminalidad de Estado (aquella que se ejerce desde el Poder político) sólo se ve igualada por la impunidad que dan el dinero, las influencias y la cercanía (o la pertenencia declarada o vergonzante) al círculo selecto en tomo a aquel que algunos todavía llaman (no sin rubor es cierto) "el señor presidente".

La mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León tiene sellos indelebles, pero el más sangriento es el crimen cotidiano de un modelo económico impuesto con los inapelables argumentos de las bayonetas, la cárcel y los cementerios. Cada tanto, ese crimen de Estado logra lúgubres destellos. Aguas Blancas en el Guerrero de junio de 1995. Acteal en el Chiapas de diciembre de 1997. El Charco en el Guerrero de junio de 1998, y Unión y Progreso y Chavajeval en el Chiapas de junio de 1998.

Esta cara, la más irracional que el Estado mexicano haya tenido en toda su historia, oculta su horripilante imagen detrás de una máscara. Y el sonido de la sangre que cobra día a día, se calla tras un silencio.

Pareciera evidente que las máscaras ocultan y los silencios callan.

Pero es verdad que las máscaras también muestran y que los silencios hablan. Ocultar y callar, mostrar y hablar, máscaras y silencio. Estos son los signos que ayudarán a entender este fin de siglo en México.

Sí, éste es un país de máscaras y silencios. Se lo digo a la mar y ella me contesta, desde detrás de su pasamontañas, con un silencioso gesto de paradoja más que elocuente, mientras enrolla y guarda los grandes planos. Pero yo le digo, y me digo que hay de máscaras a máscaras y de silencios a silencios.

1998. México. Mientras el supremo gobierno pone rumbo hacia la guerra y trata desesperadamente de juntar vientos de arriba, gruñidos de bestia y sortilegios para empujar el pesado velamen de la nace de la muerte, estos indígenas mexicanos, que sumaron el nombre de Emiliano Zapata a su historia, en silencio preparan la justicia y la dignidad que habrá de llegar a pesar de su muerte (o tal vez por ella).

En silencio, estos indígenas ven los cielos y los suelos para adivinar los vientos de abajo que corren por los campos de México y del mundo, por las polvosas calles de pueblitos y rancherías, por el desordenado acomodo de las colonias populares, por las sedes de sindicatos honestos, por las oficinas de partidos políticos comprometidos, por los teatros-cines-auditorios-salas-de-espectáculos-galerías de arte, por los laboratorios y centros de investigación científica, por cubículos, aulas y pasillos universitarios, por reuniones y asambleas de organizaciones políticas y sociales, por iglesias de pobres, por los comités internacionales de solidaridad, por las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, por las autopistas, por las carreteras, por los caminos vecinales, por las brechas, navegando en los ríos, en las lagunas y en los mares de este país hoy pródigo en humedades, y de este mundo despertando, ya tarde es cierto, pero despertando.

En silencio ven y se ven estos indígenas.

En silencio sienten para dónde soplan los aires de los mundos de abajo.

En silencio saben estos indígenas.

En silencio terminan esta nueva y absurda arca de Noé y, sabiendo que el aire sopla para la democracia, la libertad y la justicia, plantan bien alta la doble vela de la esperanza, motor y luz para este navío, el barco de los de siempre, la nave de la vida.

Con arte y ciencia construyeron el arca y eligieron a miles de los suyos para tripulación.

El resto esperará en puerto lo que venga.

Si llegan la guerra y la destrucción, resistirán como han aprendido a hacerlo en la dura escuela de los siglos, es decir, con dignidad.

Si llegan la democracia, la libertad y la justicia, sabrán repartirla como han sabido hacerlo a través de su historia.

Subcomandante Insurgente Marcos  
México, julio de 1998

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Aguayo, Sergio. El éxodo centroamericano; consecuencias de un conflicto, México, SEP, 1985, 173 pp.
2. Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (comps.) "En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana", Siglo XXI Ed. 1ª de México 1990. 434 pp
3. Aguayo, Sergio y Bailey, John (coord.) Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México, Siglo XXI, 1997. 346 pp.
4. Aguilar Zínzer, Adolfo. "México y Centroamérica", en Pablo González Casanova (coord.), México ante la crisis. México, Siglo XXI, VOL 1, pp. 100-110
5. Armendáriz, María Luisa (comp.). Chiapas, una radiografía. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. 397 pp.
6. Arriaga, David. et. al. "Centroamérica y el Caribe. Líneas de su evolución; las relaciones de México con el área (1950-1982)". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM. Centro de Documentación. México, 1983. 155 pp.
7. Atencio, Jorge. "¿Qué es la geopolítica?". Buenos Aires. Argentina. Editorial Pleamar 1965. 245 pp.
8. Baker Santa Cruz, Jorge. La política exterior de México como instrumento para la preservación de la seguridad nacional, Cuadernos de Política Internacional/59. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992, 69 pp.
9. Benítez Manaut, Raúl y Córdova Macías Ricardo (comps.) "México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986)". Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. Serie Antologías. México, 1989. 387 pp.
10. Bovin, Philippe (coord.) "Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central". México, 1998. CIESAS/CEMCA. pp. 203-212 Documento fotocopiado
11. Buzan, Barry. "People, States and Fear: an agenda for international security studies in the past-cold war era". Lynne Rienner Publishers. 2ª edición. Boulder, Colorado. 1991. 393 pp
12. Calderón Salazar, Jorge. "El TLC y el desarrollo rural". México. Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, 1992. 157 pp
13. Castillo G., Manuel y Palma C., Silvia Irene. "La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos". Serie Debate no. 35. FLACSO, Guatemala, 1994, pp. 23-51. Documento fotocopiado.



14. Castillo Rivas, Donald. "Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica". México. Siglo XXI Editores. 1980. 227 pp.
15. Cavalla Rojas, Antonio (comp.), "Geopolítica y seguridad nacional en América". Serie Lecturas Universitarias. UNAM. México, 1979. 475 pp.
16. Consejo Nacional de Población. Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México, México, CONAPO, 1992, 401 pp.
17. De la Madrid Hurtado, Miguel. VI Informe de Gobierno. México, 1988 Presidencia de la República. p.17
18. EZLN. Documentos y Comunicados 1º de enero/8 de agosto de 1994. México, Ediciones Era. 1994. Col. Problemas de México. 332 pp.
19. Flores Álvarez, Juan Antonio. La Geopolítica como elemento de análisis de la política exterior mexicana. Tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Exteriores. Asesor: Dr. Leopoldo González Aguayo. México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
20. Foucher, Michel. L'invention des frontières. París, Francia. Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1986. 313 pp.
21. García de León, Antonio. "Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia". México, Editorial Era. Colección Problemas de México. 1995. 527 pp
22. Gómez Rueda, Héctor. "Teoría y doctrina de la Geopolítica". Editorial Pleamar. Buenos Aires, Argentina.
23. Gottmann, Jean. La politique des États et leur Géographie. París, Francia. Librairie Armand Colin, 1952. 228 pp.
- Gutiérrez Oropeza, Luis. "Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante". México, Gustavo de Anda Ed. 1988.
24. Hernández Palacios, Luis y Sandoval, Juan Manuel (comp.). El redescubrimiento de la frontera sur. México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, 1989. 538 pp.
25. INEGI/Gobierno del Estado de Chiapas. Anuario Estadístico del Estado de Chiapas. Edición 1997
26. International Institute for Strategic Studies. "The Military Balance 1997/98" Oxford University Press. Londres, Gran Bretaña. 1997. 320 pp.
27. Jauberth Rojas, Rodrigo, et. al. "La triangulación Centroamérica-México-EUA. ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?". Departamento Ecuménico de Investigaciones/ CRIES, Nicaragua/CIDE. San José, Costa Rica 1991 227 pp

28. Joyce, Elizabeth y Malamud, Carlos, ed. "Latin America and the Multinational Drug Trade" Londres, 1998. Editado en asociación con el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres. 243 pp.
29. López Astrain, Martha P. "La guerra de baja intensidad en México". México, 1996 Ed. Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana. 318 pp.
30. O'Gorman, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. México, Editorial Porrúa, 1994. 3a. edición. Col. "Sepan Cuántos..." no. 45. 326 pp.
31. Ojeda Mario. "Alcances y límites de la Política Exterior de México". El Colegio de México. Col. Centro de Estudios Internacionales, XVII, 1a. reimposición, México, 1981
32. Pérez Nieto Castro, Leonel. "Derecho Internacional Privado. Parte general". Sexta edición, México, 1995, Ed. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 632 pp.
33. Pellicer, Olga y Fagen, Richard R. (sel.) "Centroamérica. Futuro y opciones". Fondo de Cultura Económico. México. 1983. 239 pp.
34. Pineda Albarrán, Ricardo. "La seguridad nacional de México frente al proyecto de seguridad hemisférica de Estados Unidos". Tesis de grado para obtener la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa de la Nación. México, 1996. Colegio de Defensa Nacional. Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. 203 pp.
35. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República
36. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984. Presidencia de la República
37. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República
38. Procuraduría General de la República. El control de drogas en México, Programa Nacional, 1989-1994, México, PGR, 1992, 126 pp.
39. Ramírez Losada, Dení. Bosquejo geoestratégico de la Frontera sur de México. Tesis para obtener el título de Lic. en Geografía. México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, 1989. 155 pp.
40. Rodríguez Araujo, Octavio, "Transición a la democracia. Diferentes perspectivas". Colección La Democracia en México, México, 1996. La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM 236 pp.
41. Roett, Riordan (comp.) Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa, México. Siglo XXI, 1991, 343 pp.
42. Salinas de Gortari, Carlos. I Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República. 1º de noviembre de 1989.
43. Schwartzstein, J. D. Stuart, ed. "The Information Revolution and National Security Dimensions and Directions". Washington D.C., 1996. Center for Strategic and International Studies. 263 pp.

44. Secretaría de la Defensa Nacional. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. México, Sedena. Legislación Militar Tomo V, 12a edición mayo 1986
45. Secretaría de Gobernación. Asuntos Migratorios en México. Coord. editorial C.de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración. México, 1995, 410 pp.
46. Secretaría de Relaciones Exteriores. "República de Guatemala. Carpeta Informativa". Dirección General de Información. 1998. Documento fotocopiado
47. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Documentos en la Cancillería Mexicana para la historia de Chiapas 1808-1966". Serie Archivo Histórico Diplomático. IMRED
48. Suárez Guevara, Sergio. Pobreza y Riqueza: el antagonismo que explotó en Chiapas. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Editorial Cambio XXI. 1995. Col. La estructura económica y social de México. 115 pp.
49. Toledo, Alejandro, "Cómo destruir el paraíso. El desastre ecológico del sureste". México, Ed. Océano. 1984. 151 pp
50. Vargas Foronda, Jacobo. "Guatemala: sus recursos naturales, el militarismo y el imperialismo". México. Editorial Claves Latinoamericanas. 1984. 173 pp.

## **HEMEROGRAFÍA**

1. Aguayo, Sergio. "La Seguridad Nacional histórica y coyunturalmente". Perfil de La Jornada. La Jornada, 15 de marzo de 1985, pp.15-19.
2. Aponte, David. "Evaluará la ONU las medidas tomadas contra el narco". La Jornada, México, 2 de junio de 1998. p.32
3. Ap, Afp y Reuters. "Matan a golpes al obispo auxiliar de Guatemala, Juan Gerardi". La Jornada. México. Martes 28 de abril de 1998. El Mundo pp. 56, 58.
4. Ap, Afp, Reuters. "Miles despidieron a Gerardi en Guatemala". La Jornada. México. Jueves 30 de abril de 1998. El Mundo p. 69
5. Ap, Afp, Reuters. "Guatemala: miles condenaron el asesinato de Gerardi". La Jornada. México. Sábado 2 de mayo de 1998. El Mundo p. 57
6. Aranda, Jesús. "La modernización del Ejército se orienta a fortalecer al Estado", La Jornada, México, 9 de septiembre de 1998. p.14
7. Balboa, Juan. "190 acciones militares en Chiapas, este año". La Jornada, México, 2 de agosto de 1998. p.9
8. Balcárcel, José Luis. "Historia de lucha y represión. Violencia de Estado". Siempre! no. 2274, 16 de enero de 1997, p. 52

9. Casillas Ramírez, Rodolfo. "Crítica a los mitos acerca de las migraciones centroamericanas a la frontera sur de México", Estudios Fronterizos 7, núm. 17, sept-dic. de 1988, pp. 11-35.
10. Castañeda Jorge G. "¿Qué hacemos en Centroamérica?". Revista Nexos. no. 94. México, octubre de 1985, pp. 20-23
11. Castillo G., Manuel Ángel, "La frontera México-Guatemala: un ámbito de relaciones complejas". Estudios Latinoamericanos IV, enero de 1989, pp. 128-137
12. Correa, Guillermo. "La guerra de baja intensidad en Chiapas abarca proyectos económicos, efectos psicológicos y manipulación de masas: CDHFBC". Proceso no. 1105, 4 de enero de 1998. pp.8-9
13. Corresponsales. "Acepta Guatemala ayuda de EU en el caso Gerardi". La Jornada México. Miércoles 29 de abril de 1998. El Mundo p. 61
14. Cruz, Alma Rosa. "Tendencias históricas de la política de México hacia Centroamérica", Cuadernos de Política Exterior Mexicana, año 5 núm. 1, enero-marzo de 1985, pp. 3-9
15. Diario Oficial de la Federación. "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación". México, julio 27 de 1973.
16. Diario Oficial de la Federación. "Acta por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República". México, 7 de diciembre de 1988. p.4
17. Diario Oficial de la Federación. "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación" México, 13 de febrero 1989, p. 26
18. Entrevista al Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana con motivo de la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez, Excélsior, 19 de enero de 1991
19. Gallegos, Elena. "Contra el crimen, red de inteligencia ciudadana: Gertz" La Jornada, México, 14 de septiembre de 1998. pp. 1 y 57
20. García, Martha. "La repatriación de guatemaltecos acabará en el 2000", La Jornada. Lunes 8 de junio de 1998. Sociedad y Justicia, p.43
21. Gil Olmos, José. "Grupo Beta: entre dos fuegos en la frontera sur". La Jornada, México, 12 de abril de 1998. pp.1 y 6.
22. Gil Olmos, José. "Los Mara de los Salvatruchas, cazadores de migrantes de CA". La Jornada, México, 13 de abril de 1998. pp. 38 y 18
23. Guerrero, Claudia. "Justifica Sedesol rezagos en Chiapas". Reforma. Jueves 10. de enero de 1998. Nacional. 5A.
24. Henríquez, Elio. "Integración definitiva de guatemaltecos asilados en Chiapas". La Jornada, México, 17 de junio de 1998. p.7

25. Hernández Navarro, Luis. "El seminario de Barcelona". La Jornada, México, 2 de junio de 1998. p.9
26. La Jornada. "México, principal receptor de asistencia militar de EU", México, 16 de julio de 1998. p.8
27. Lara K., Marco. "Armas, droga, madera, ganado y mercancías; por aquí todo pasa" El Universal, México, 3 de febrero de 1998. p. 1
28. López Monjardín, Adriana. "La crisis del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal" en Perfil de la Jornada. Suplemento. La Jornada. Lunes 16 de febrero de 1998
29. Marín, Carlos. "Plan del Ejército en Chiapas, desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN." Proceso no. 1105, 4 de enero de 1998. pp. 6-11
30. Morales, Ramírez Rafael. "El valor de la seguridad nacional", Bien Común y Gobierno. Noviembre, 1997. México, pp. 51-54
31. Morita, Martín y Santana, Rosa. "Vigilancia, seguimiento, fotografía clandestina, infiltración, operaciones encubiertas". Proceso no. 1114, México, 8 de marzo de 1998. pp. 6-9
32. Navarro, Manuel. "Guatemala, después de la tormenta se espera mal tiempo". Siempre! no. 2274, 16 de enero de 1997, p. 49
33. Paz, María Emilia. "La frontera sur". Revista Mexicana de Sociología XLVII, núm 1. enero-marzo de 1985, pp. 25-38.
34. Perfil de la Jornada. "México: los nuevos desafíos". La Jornada. México, Septiembre de 1984
35. Petrich, Blanche. "ACNUR: ignoramos si chiapanecos intentaron refugiarse en Guatemala". La Jornada, México 19 de junio de 1998, pp. 1 y 8
36. Ramírez Cuevas, Jesús. "Chiapas: Mapa de la contrainsurgencia" Suplemento Masiosare. Domingo 23 de noviembre de 1997. La Jornada. pp.10-12
37. Sáenz C., Erasmo. "¿El fin del derecho de asilo en México?", Le Monde Diplomatique, México, 15 de mayo de 1998. p.3
38. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Lazos". Revista Bimestral de la Embajada de México en El Salvador. No. 18. Julio-Agosto de 1998. 44 pp.
39. Unomásuno. "Jorge Reyes Estrada. Narcotráfico, grave peligro para la seguridad nacional:SDN y PGR". México, 27 de julio de 1989
40. Urrutia, Alonso y Beceril, Andrea. "Plan para sellar la frontera sur y el Mar de Cortes al narco: PGR". La Jornada, México, Miércoles 30 de septiembre de 1998, pp. 42 y 64.

41. Vargas, Rosa Elvira. "ni asperezas ni contradicciones en el libre comercio con CA: Zedillo" La Jornada, México, Sábado 18 de julio de 1998. p.13
42. Villasana, José Alberto. "El doble juego de la guerra 'antidroga'" Le Monde Diplomatique, México 4 de agosto de 1997. pp. 4 y 22
43. Youngers, Coletta y Olson, Eric. "Más de lo mismo". La Jornada, México, 4 de junio de 1998. p.40
44. U.S. Library of Congress Country Study-Belize. <http://www.lcweb2.loc.gov>
45. Geopolitical Sentinel. Regional Assessments. <http://www.janes.com>

## ÍNDICE

<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	1
<i>CAPÍTULO I</i> .....	7
<i>LA FRONTERA SUR</i> .....	7
1.1. GEOPOLÍTICA Y FRONTERAS .....	7
1.1.1. Conceptos Básicos .....	7
1.1.2. El conjunto geopolítico de América Latina .....	10
1.2. HISTORIA DE LA CONFORMACIÓN DE LA FRONTERA SUR DE MÉXICO .....	14
1.2.1. La franja fronteriza sur .....	14
1.2.2. La frontera con Guatemala .....	17
1.3. INVENTARIO DE RECURSOS .....	20
1.3.1. Chiapas. Recursos naturales .....	20
1.3.2. Guatemala. Recursos Naturales .....	25
1.4. IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DE LA ZONA A PARTIR DE SUS RECURSOS NATURALES .....	27
1.4.1. La importancia estratégica de Guatemala .....	29
1.4.2. Valor estratégico del estado de Chiapas .....	30
1.5. ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA FRONTERA SUR .....	31
1.5.1. Chiapas. Aspectos económicos, sociales y políticos .....	31
1.5.2. Guatemala. Aspectos económicos, sociales y políticos .....	40
1.5.3. Belice: un breve esbozo de sus aspectos económicos, sociales y políticos .....	45
<i>CAPÍTULO II</i> .....	50
<i>RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA</i> .....	50
2.1. BREVE HISTORIA DE LAS RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA EN EL MARCO CENTROAMERICANO .....	50
2.1.1. Del establecimiento de relaciones diplomáticas a las primeras manifestaciones de la crisis .....	50
2.1.2. El estallido de la crisis centroamericana y la postura de México .....	52
2.1.3. Los esfuerzos del Grupo Contadora .....	54
2.1.4. México y Guatemala en el marco de la crisis centroamericana .....	56
2.1.5. El gran giro de la política exterior de México hacia Centroamérica: el triunfo del proyecto neoliberal .....	57
2.1.6. El proceso de paz en Guatemala y la participación de México .....	59
2.1.7. Las Relaciones Económicas .....	60
2.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA .....	61
2.2.1. Comisión Binacional México-Guatemala .....	61
2.2.2. Refugiados guatemaltecos .....	62
2.2.3. Grupo Binacional México-Guatemala sobre Asuntos Migratorios .....	63
2.2.4. Reunión del Grupo Ad-Hoc sobre Trabajadores Migrantes Agrícolas Temporales Guatemaltecos .....	64
2.2.5. Programa para el Desarrollo Sostenible en Poblaciones Fronterizas México- Guatemala .....	64
2.2.6. Grupo Binacional México-Guatemala de Puertos y Servicios Fronterizos .....	65
2.2.7. Electrificación de Poblados Fronterizos Guatemaltecos .....	65
2.2.8. Comunicaciones y Transportes .....	65
2.3. RELACIONES ECONÓMICAS .....	66
2.3.1. Foros de Concertación Económica .....	66
2.3.2. Relaciones Comerciales .....	67
2.3.3. Estado actual de la negociación del Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte .....	67
2.3.4. Mecanismos de Cooperación y Fomento al Comercio .....	68
2.3.5. Foros de promoción empresarial .....	69

2.3.6. Mecanismos de Apoyo Financiero .....	69
2.4 COOPERACIÓN MÉXICO-GUATEMALA .....	70
2.4.1. Cooperación Técnica Y Científica .....	70
2.4.2. Cooperación En Materia Educativa-Cultural .....	70
2.5. PERSPECTIVAS.....	71
2.5.1. La disyuntiva de México de cara al nuevo milenio.....	71
2.5.2. El potencial económico y comercial inexplorado de la zona fronteriza sur.....	74
<i>CAPÍTULO III</i> .....	77
<i>EVOLUCIÓN Y PRÁCTICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL</i> .....	77
3.1. EVOLUCIÓN Y PROBLEMÁTICA GENERAL DEL CONCEPTO .....	78
3.1.1. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Estados Unidos y su aplicación en América Latina .....	82
3.1.2. México frente al concepto de seguridad nacional.....	85
3.2. DESARROLLO RECIENTE DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.....	89
3.2.1. Avances y retrocesos de la seguridad nacional mexicana: la década de los noventa .....	96
3.2.2. Un nuevo concepto de Seguridad Nacional: el debate actual .....	101
<i>CAPÍTULO IV</i> .....	108
<i>LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA FRONTERA SUR. NUEVOS RETOS Y OPORTUNIDADES</i> .....	108
4.1. LA FRONTERA SUR: VIEJOS Y NUEVOS INTERESES DE SEGURIDAD NACIONAL .....	108
4.2. MIGRACIÓN Y REFUGIADOS .....	113
4.3. NARCOTRÁFICO .....	123
4.4. ESTABILIDAD, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD NACIONAL .....	133
4.5. LOS SERVICIOS MEXICANOS DE INTELIGENCIA .....	144
4.6. SEGURIDAD NACIONAL Y REVOLUCIÓN EN LAS COMUNICACIONES .....	150
<i>CONCLUSIONES</i> .....	158
<i>A MANERA DE EPÍLOGO</i> .....	166
<i>MÉXICO 1998</i> .....	166
<i>Arriba y abajo</i> .....	166
<i>máscaras y silencios</i> .....	166
<i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	168
<i>HEMEROGRAFÍA</i> .....	171